

DESARROLLO ECONOMICO LOCAL EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Francisco Alburquerque Llorens

CAPITULO 1.

CAMBIO ESTRUCTURAL, GLOBALIZACION ECONOMICA Y TERRITORIO.

1.1 Cambio estructural y globalización, dos conceptos diferentes

En el transcurso de las dos 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*" (al decir de Joseph Schumpeter), con movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, de desinversión y reinversión de capitales, de destrucción neta de empleos, etc., 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 "postfordista".
- 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 existencia de cambios radicales en los métodos de gestión empresarial.
- La importancia de la calidad y diferenciación de los productos como estrategia de competitividad dinámica.
- La renovación incesante y rápida de productos y procesos productivos, acelerando notablemente los ritmos de obsolescencia técnica y amortización de los activos físicos.
- La identificación precisa de la segmentación de la demanda y la existencia de diferentes nichos de mercado.

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 todas las economías; la emergencia de bloques geoeconómicos como forma de respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes y a la necesidad de ampliar mercados; y las recurrentes prácticas de neoproteccionismo, en contraposición a las declaraciones habituales en favor del librecambio. 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 arriba señalada.

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 citado sistema económico mundial 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 (1999), las exportaciones de bienes y servicios a nivel mundial suponen en 1997 solamente el 21% del PIB total en el mundo. Igualmente, según la misma fuente, la suma de las exportaciones e importaciones de mercancías en porcentaje del PIB, en 1997, es del 29,6%. Esto quiere decir que la parte del producto mundial que no es objeto de transacciones comerciales internacionales es superior a las dos terceras partes del total de dicho PIB mundial. Hay que tener en cuenta, además, que dichas cifras constituyen solamente una aproximación a la producción mundial real, ya que dejan fuera, entre otras, las actividades productivas de autoconsumo o trueque, las cuales son una parte importante en amplias zonas de 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 (como un mosaico de subsistemas locales de producción y eslabonamientos productivos de diferente calidad en términos de relaciones laborales, vinculados en redes globales de empresas), junto a otro núcleo diverso y mayoritario de actividades que se desenvuelven en ámbitos y mercados locales y nacionales, protagonizadas de forma predominante por microempresas y pequeñas y medianas empresas.

Es importante, pues, no confundir los desafíos del proceso de *cambio estructural* con los condicionantes y exigencias de la *globalización*, aunque debe reconocerse que existe interdependencia entre ambos aspectos, es decir, los cambios tecnológicos tienen también una influencia importante en el aliciente del proceso de globalización, del mismo modo que las mayores exigencias de competitividad en los mercados internacionales inducen igualmente 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 *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 hemos señalado, no estamos en un único mercado globalizado, tal como algunas exageraciones o simplificaciones señalan. 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 los problemas de las diferentes economías locales. Por ello 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 que la competitividad difícilmente puede alcanzarse sin una previa base sólida de eficiencia productiva interna.

Similarmente, quizá sea 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 (Albuquerque, F. y Talavera, P.; 1990).

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 territoriales (ver Esquema 1.1).

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

ESQUEMA 1.1: CAMBIO TECNOLÓGICO, GLOBALIZACIÓN Y AJUSTE PRODUCTIVO



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.

1.2 La importancia de la producción local a nivel mundial

Como hemos señalado anteriormente, según datos del Banco Mundial (1999), del total de la producción bruta mundial que se contabiliza en los circuitos formales de la economía, en promedio, más de las dos terceras partes no se comercializa internacionalmente. Es decir, la gran mayoría de las decisiones de producción mundial tienen lugar en escenarios nacionales o subnacionales, regionales o locales. En algunos países desarrollados, el porcentaje de la producción nacional que se comercializa internacionalmente en 1997 es apenas un 10 ó 12 por ciento, como es el caso de Japón o Estados Unidos, (Cuadro 1.2). 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 internas en sus sistemas productivos y mercados locales.

CUADRO 1.2: EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN PORCENTAJE DEL PIB

	1980	1997
MUNDO	20%	21%
ESTADOS UNIDOS	10%	12%
JAPÓN	14%	10%
ALEMANIA	---	24%
FRANCIA	22%	24%
REINO UNIDO	27%	30%
ITALIA	22%	27%
ESPAÑA	16%	26%
GRECIA	16%	15%
INDIA	7%	12%
REP. DE COREA	34%	38%

World Development Indicators, Banco Mundial, Washington, 1999

Igualmente, según se aprecia en el Cuadro 1.3, la participación promedio de las exportaciones en el producto interior bruto de los diferentes países de América Latina y El Caribe oscila, en 1997, entre el 15,5% para los países del MERCOSUR; 22,5% para los países andinos (Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela); y un 40% para los países de Centroamérica y Caribe. Como se aprecia, los países con un porcentaje superior de exportaciones respecto al PIB no son precisamente los de mayor grado de desarrollo relativo. Asimismo, se constata la importante magnitud de la producción no comercializada internacionalmente o, en otras palabras, la importancia de los ámbitos de producción y mercado locales.

CUADRO 1.3: AMÉRICA LATINA Y CARIBE
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN PORCENTAJE DEL PIB

PAÍSES	1980	1997	PAÍSES	1980	1997
BRASIL	9%	8%	MÉXICO	11%	30%
ARGENTINA	5%	9%	GUATEMALA	22%	18%
URUGUAY	15%	23%	EL SALVADOR	34%	24%
PARAGUAY	15%	22%	HONDURAS	36%	37%
CHILE	23%	27%	NICARAGUA	24%	41%
PERÚ	22%	13%	COSTA RICA	26%	46%
BOLIVIA	25%	21%	JAMAICA	51%	51%
ECUADOR	25%	30%	REP. DOMINICANA	19%	48%
COLOMBIA	16%	15%	TRINIDAD Y TOBAGO	50%	49%
VENEZUELA	29%	29%	PANAMÁ	98%	94%

Fuente: *World Development Indicators*, Banco Mundial, Washington, 1999

A pesar de esta evidencia empírica, el diseño de las políticas de desarrollo parece responder más al debate entre ideologías, con el lamentable resultado de que la superioridad actual de una de estas ideologías (ayudada de forma decisiva por la eficaz difusión a través de los medios de comunicación y conformación del pensamiento humano), acaba invitando a los gobernantes de los países en desarrollo y a gran parte de los actores sociales en los mismos, a la búsqueda de "nichos" internacionales de mercado como si de ello dependiera el logro del desarrollo económico de esos países, cuando lo cierto es que se requiere, en forma decisiva, de adecuadas estrategias nacionales y territoriales de desarrollo, que aseguren la introducción y difusión de las innovaciones tecnológicas y organizativas internas en los diferentes sistemas económicos nacionales y locales.

Por otra parte, la participación de la inversión extranjera directa en el producto interno bruto de los países de América Latina y El Caribe es, según estimaciones de la CEPAL (1996), de sólo 1,6 por ciento en 1996 (ver Cuadro 1.4), lo que también nos indica la importancia de las decisiones internas de inversión productiva en dichos países.

CUADRO 1.4: AMÉRICA LATINA
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y PRODUCTO INTERNO BRUTO

	INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA (IED) (Millones de dólares) 1996	RELACIÓN ENTRE IED Y PRODUCTO INTERNO BRUTO 1995-96
ARGENTINA	3.200	1,2
BOLIVIA	560	6,5
BRASIL	8.000	0,8
CHILE	2.800	2,8
COLOMBIA	2.550	2,8
COSTA RICA	120	2,5
ECUADOR	320	2,2
MÉXICO	7.000	2,7
NICARAGUA	95	3,9
PARAGUAY	220	2,2
PERÚ	3.400	4,4
REP. DOMINICANA	430	2,6
URUGUAY	190	0,9
VENEZUELA	1.350	1,3
Otros 7 países	600	
A. LATINA y CARIBE	30.835	1,6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del FMI

Tal como señala French-Davis (1996), la inversión externa 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 olvide 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, lo cual quiere decir que existe un amplio margen para el diseño de políticas económicas territoriales, tanto a nivel micro como mesoeconómico.

Como antes se señaló, estas estadísticas 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 fomento económico endógeno, 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. Esta es una cuestión que no puede dejarse únicamente a los fondos de inversión social y la cooperación internacional asistencialista.

El Cuadro 1.5 muestra, según datos del Banco Mundial, que las economías en las cuales la proporción de las exportaciones en la producción nacional es menor al 10 por ciento, muestran un PNB por habitante (11.610 dólares US) más del doble que el correspondiente al grupo de economías en las que la proporción de las exportaciones en el PNB se encuentra entre el 10 y el 24 por ciento; y más de tres veces superior al grupo de economías con una participación de las exportaciones en el PNB mayor al 25 por ciento. Así pues, conviene matizar la afirmación de que el mayor desarrollo económico depende del grado de internacionalización de la producción interna de las diferentes economías.

CUADRO 1.5: PAISES Y POBLACION MUNDIAL
SEGUN PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES EN EL PNB, 1994

PROPORCION de las EXPORTACIONES EN EL PNB, 1994	NUMERO DE ECONOMIAS	PNB 1994 (En miles de millones USD)	POBLACION 1994 (Mill. hab.)	PNB por hab. 1994 (En USD)
Menos del 10%	10	5.250	448	11.610
Entre 10 y 24%	51	6.859	2.551	5.765
Más del 24%	102	5.270	2.429	3.620
Sin datos	46	508	176	2.890

Fuente: Elaborado a partir de datos del: *The World Bank Atlas*, Banco Mundial (1996)

Es obvio que el logro de mayor capacidad exportadora es reflejo de eficiencia productiva y competitividad empresarial, y que el comercio internacional procura posibilidades de progreso y nuevos conocimientos. Sin embargo, y esto es lo decisivo, la concreción de tales posibilidades depende, en forma determinante, del esfuerzo y estrategia nacional y local de desarrollo existentes, esto es, del grado en que se consigue asegurar la difusión de las innovaciones tecnológicas y organizativas en el seno del tejido productivo y empresarial nacional y local.

Por supuesto, no se pretende realizar ningún canto a favor de la autarquía, sino una razonable recomendación hacia el necesario reforzamiento de los sistemas productivos ocales, tratando de no dejarse arrastrar por los frecuentes invitaciones a la apertura externa irrestricta como si solamente con ella se alcanzase el desarrollo económico.

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 en cada país, hecho éste que no puede abandonarse a la simple suposición de que ello puede lograrse sólo mediante la inserción en los segmentos productivos dinámicos del núcleo transnacional de la economía mundial.

Dichos eslabonamientos externos no 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 empresas de pequeña dimensión, las cuales no suelen disponer en América Latina y El Caribe, de una oferta territorial adecuada de infraestructuras básicas y servicios empresariales avanzados, a fin de facilitar su proceso de modernización.

Para ello se requiere de reformas institucionales apropiadas para conseguir que el joven proceso de descentralización en curso en gran parte de los países latinoamericanos y caribeños incorpore contenidos sustantivos en términos de fomento económico y de animación para la concertación estratégica de actores sociales territoriales.

Por otra parte, 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 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.

Las fuerzas económicas que están operando, en la actualidad, en el cambio hacia las formas de producción y organización más eficientes (tanto en la esfera empresarial privada como en las administraciones públicas), están cuestionando, por consiguiente, la relevancia y eficacia de los Estados centrales para operar sobre la compleja realidad económica y para intentar gestionarla.

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 por tanto de 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 los requerimientos de fortalecimiento de los diferentes sistemas productivos y mercados locales, parece obligado incluir en todo este proceso de readaptación económica e institucional la consideración de las circunstancias específicas nacionales y territoriales, a fin de incluir toda la diferenciación y potencialidad existentes en cada contexto y, de ese modo, definir las políticas más apropiadas en los distintos niveles del desarrollo económico.

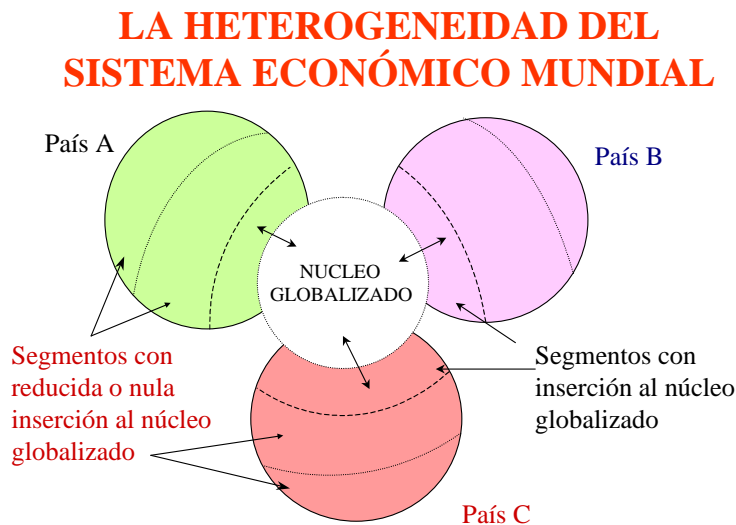
1.3 La heterogeneidad del sistema económico mundial y la estrategia de desarrollo económico local

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 "subordinadas" 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 diversos de acumulación de excedentes, dominados por el núcleo globalizado, pero no explicados íntegramente por éste.

GRÁFICO 1.6



En otras palabras, y como se trata de representar en el Gráfico 1.6, 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, siendo su lógica de funcionamiento bastante distinta, como pueden ser la economía campesina, la economía de subsistencia, el sector informal o las pequeñas empresas de ámbito local o regional.

Suponer, pues, que la lógica general de funcionamiento de los grandes grupos transnacionales explica la totalidad de nuestras sociedades, 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 1.7, frente al tipo de crecimiento polarizado, jerarquizado y concentrador se alza el compromiso con un desarrollo más equilibrado territorialmente donde se impulse la descentralización y la potenciación de las comunidades locales y regionales. 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 un tipo de actuaciones meramente compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas o deprimidas, o de mejorar la "focalización" de los grupos más desfavorecidos para asegurar que las políticas redistributivas les lleguen efectivamente. Lo importante es, sobre todo, promover iniciativas de desarrollo local endógeno y de generación de empleo productivo para encarar, precisamente, la pobreza y la marginación de forma más sostenida y consistente, no sólo asistencialmente. Para ello, resulta indispensable una actuación de los gobiernos públicos territoriales (locales y regionales) como catalizadores y animadores en la creación del "entorno innovador" institucional, social, económico, político y cultural que impulse el desarrollo del potencial empresarial y productivo territorial.

1.4 El redescubrimiento de la dimensión territorial

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.

Ahora bien, la variedad de los diferentes entornos territoriales es sólo aparentemente contradictoria con el avance de la globalización, ya que el despliegue de ésta se basa precisamente en el aprovechamiento de dicha diferenciación territorial, para lo cual las políticas micro y mesoeconómicas deben acompañar a las políticas de ajuste macroeconómico, a fin de estimular la creación de entornos sociales e institucionales territoriales, para lograr la mayor eficiencia productiva y competitividad de los diferentes tejidos productivos y empresariales locales.

Como es conocido, en la fase actual de la revolución postfordista, el "conocimiento" es la fuerza decisiva en la reorganización de la producción y el espacio, así como en la introducción de los mejores métodos de gerencia y organización de las empresas y entidades de gestión, públicas o privadas. Igualmente, la globalización es estimulada de manera decisiva por los avances desplegados en la esfera de la difusión de conocimientos. Y del mismo modo, la "variedad territorial" descansa en una adquisición y adaptación de conocimientos generales y específicos, los cuales son filtrados por la propia práctica, institucionalidad y cultura locales.

ESQUEMA 1.7: DESARROLLO CONCENTRADOR Y DESARROLLO ENDÓGENO

ESTRATEGIA DE DESARROLLO CONCENTRADOR	ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
<p>Desarrollo polarizado</p> <p>Crecimiento jerarquizado y centralizado</p> <p>Actuaciones y políticas principalmente compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas o deprimidas</p> <p>Instrumentos y actuaciones de fomento económico sectoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Polos de crecimiento - Polígonos industriales - Zonas francas 	<p>Desarrollo más equilibrado territorialmente</p> <p>Descentralización y potenciación de comunidades locales y regionales</p> <p>Iniciativas de desarrollo local y generación de empleo productivo para encarar la pobreza y marginación</p> <p>Lo importante es crear el "entorno" institucional, económico, social, político y cultural para impulsar el desarrollo del potencial local</p> <ul style="list-style-type: none"> - Difusión de innovaciones - Reorganización de la base empresarial local - Infraestructuras básicas - Servicios de desarrollo empresarial - Capacitación de recursos humanos - Sistema de Información Local

El territorio es, así, como señalan Becattini y Rullani (1996), uno de los contextos en los que se desarrolla la división del trabajo cognoscitivo, es decir, la división del trabajo en la producción y utilización de los conocimientos, los cuales pueden ser clasificados en "contextuales" (cuando se producen en un contexto local y son específicos de dicho territorio), y "codificados", cuando se trata de conocimientos de carácter global, más fácilmente transferibles.

Ahora bien, siguiendo la argumentación de dichos autores, los conocimientos "codificados" sólo pueden utilizarse adecuadamente si son contextualizados en los ambientes productivos particulares o locales, del mismo modo que se hace obligada la codificación de algunos de los conocimientos contextuales, si es que se quiere facilitar su transferibilidad y conseguir de ese modo economías de escala suficientes. Así pues, las relaciones entre los niveles local y global no son necesariamente antagónicas. En palabras de Becattini y Rullani (1996), se trata de una división del trabajo cognoscitivo de tipo circular, en el sentido de que lo local genera conocimientos para uso global y lo global suministra a los circuitos locales conocimientos procedentes de todo el mundo.

Esto no oculta, desde luego, que el avance de la globalización implica mayores exigencias para todos los sistemas económicos territoriales y que, algunos de ellos pueden no sobrevivir en los escenarios actuales de superior pugna competitiva que supone la globalización, sobre todo si la reacción de dichos sistemas locales se limita a una actitud simplemente defensiva, o denunciatoria de la "modernidad", en lugar de buscar activamente las oportunidades de superior especialización, calidad y diversificación productiva internas. Para esto último se requieren estrategias y políticas específicas de desarrollo territorial, y no solamente orientaciones genéricas dictadas de forma centralista, que se limitan normalmente a combinar las insuficientes (aunque necesarias) políticas de nivel macroeconómico con las propuestas a favor de la inserción en algunos "nichos internacionales" dinámicos, como si de ello se derivase la necesaria introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los sistemas productivos y el tejido empresarial locales.

Durante los años de postguerra, en que el fordismo constituyó la forma hegemónica de organización de la producción en los países centrales, la dimensión territorial del desarrollo fue progresivamente dejada de lado. El predominio de la gran empresa y la producción en masa, así como la paulatina disminución del coste de los transportes y comunicaciones, contribuyeron poderosamente a ello. La lógica de la distribución espacial de la producción se derivaba entonces, esencialmente, de la lógica empresarial y no de una lógica territorial. En pocas palabras, eran la lógica sectorial y la planificación empresarial, con los componentes jerárquicos propios del modelo organizativo fordista, las que establecían las pautas principales de desenvolvimiento económico, siendo los recursos territoriales "extraídos" de su contexto para ser incorporados a la lógica empresarial (Becattini y Rullani, 1996).

No obstante, a partir de los años setenta, la emergencia de las iniciativas de desarrollo local y el mayor desarrollo alcanzado por Japón y los nuevos países industrializados asiáticos, vino a cuestionar la capacidad interpretativa de las formulaciones teóricas anteriores relativas al desarrollo económico. La crisis del fordismo es, pues, también la crisis de las teorías sobre el desarrollo predominantes, las cuales habían eliminado la alusión al territorio, sustituyéndolo por la lógica abstracta de las categorías macroeconómicas y las economías de escala de la producción.

Como muestran los ejemplos de Japón, los nuevos países industrializados asiáticos, los distritos industriales italianos o los sistemas locales de empresas en España, los factores territoriales y la diferenciación socioinstitucional y cultural, así como la existencia de *estrategias de desarrollo* concertadas por los diferentes actores sociales, públicos y privados, constituyen factores sustantivos en el desarrollo económico, al permitir el logro de rendimientos crecientes en la adquisición de conocimientos apropiados a los perfiles económicos territoriales.

La transición al postfordismo se ve acompañada, pues, de un fenómeno crucial como es el de la posibilidad de una "transferencia transcontextual" de los conocimientos por parte de las empresas y territorios, lo que obliga a ambos actores, entre otras cosas, a dominar los lenguajes formales de la comunicación a distancia, a fin de poder trabajar en redes. Esto plantea, sobre todo a las PYMES, microempresas y sistemas productivos locales, serios problemas en el caso de no poseer un "entorno" apropiado y experimentado para ello. De ahí que sea tan necesario construir o "acondicionar" los diferentes territorios en este sentido.

Como vemos, el territorio es contemplado así como un "recurso" específico y un "actor" principal del desarrollo económico, y no únicamente como mero espacio o marco de las actividades económicas o sociales. En opinión de Becattini y Rullani (1996), el territorio produce efectos y ofrece prestaciones específicas a la economía local. Suministra a la producción para el consumo una "integración flexible" o, en otras palabras, un "entorno" con capacidad para generar y mantener ventajas competitivas y "valor diferencial". La creación de este "entorno innovador" territorial no es fácilmente reproducible y es, precisamente, la densidad de las relaciones entre los diferentes actores territoriales y la calidad de las mismas, la que da potencialidad a dicho territorio como circuito específico de interacciones orientado al fomento empresarial, la innovación productiva, la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales, y el impulso de la cultura local del desarrollo, como elementos cruciales de la competitividad.

CAPITULO 2: GLOBALIZACION, COMPETITIVIDAD Y PEQUEÑA EMPRESA

2.1 Internacionalización y globalización económica

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 los de 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 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.

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 dos 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 hemos señalado, 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, etc., 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 concreta 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. Si más de las dos terceras partes de la producción mundial no se comercializa internacionalmente y el 95 por ciento de las decisiones de inversión corresponden a decisiones de ámbito nacional y local, es claro que hay en enorme margen para las políticas económicas territoriales. La geografía y el territorio gozan, en efecto, de buena salud.

Las exigencias del proceso de acumulación del capital y la pugna competitiva subyacente entre las fracciones más dinámicas de dicho proceso, han estimulado poderosamente la emergencia y la aplicación de nuevas tecnologías y cambios organizacionales, que han posibilitado un cambio radical en las formas de producción y organización empresarial, así como en los métodos de gestión estratégica de las organizaciones públicas y privadas. Como es bien conocido, todas estas innovaciones radicales son facilitadas por los avances de la microelectrónica, los cuales permiten trabajar en una misma unidad de tiempo real, interconectando las diferentes fases del proceso económico y reduciendo considerablemente la toma de decisiones con incertidumbre. Por eso el factor estratégico que caracteriza esta nueva fase histórica es el acceso a la información y conocimiento, para lo cual resulta crucial la cualificación del recurso humano como eje central de la apuesta de innovación.

Igualmente, la diversificación del tejido productivo, ya sea de base agraria, agroindustrial, industrial o de servicios, así como el incremento del valor agregado de sus actividades, debe ayudar a sentar bases más sólidas de difusión de los efectos positivos del crecimiento económico, el empleo y el ingreso. La estrategia de desarrollo debe, pues, de estar dirigida fundamentalmente a lograr la mayor articulación productiva interna de las respectivas economías territoriales, a fin de trascender la actual situación de subdesarrollo o desarticulación sectorial productiva. Igualmente, la vinculación externa de las diferentes economías territoriales, tendrá de este modo una base segura de sustentación de las actividades en las cuales se consigan ventajas competitivas en segmentos o "nichos" de mercado internacionales, a fin de que ellos logren difundir impactos de crecimiento económico internos y no queden únicamente en enclaves de producción.

2.2 Competencia, competitividad y regulación

La competencia es una dimensión esencial de la vida económica y el desempeño humano. Ser competente es, en definitiva, tener la capacidad o la preparación adecuadas para cualquier tipo de emprendimiento. En el plano económico, la competencia para combinar de forma eficiente los recursos y factores productivos, a fin de satisfacer necesidades a menor coste y superior calidad, contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida. Como tal, dicho concepto alude a un conjunto de aptitudes que tanto pueden posibilitar la adecuada combinación de factores productivos y, consiguientemente, el incremento de la productividad, como permitir la eficiente búsqueda de información sustantiva sobre mercados, líneas de financiación apropiadas, canales de comercialización o exigencias de calidad, consiguiendo también con ello avances en el plano de la competitividad.

La competencia de los recursos humanos es, desde esta perspectiva, motor de la innovación tecnológica y aumento de la productividad y la generación de riqueza. Igualmente, es también fuente de estímulo, movilización y creatividad en las diferentes manifestaciones (políticas, culturales, artísticas, deportivas, etc.) del ser humano. A pesar de esta clara delimitación conceptual, lo cierto es que quizás debido a la importante influencia del pensamiento económico y el predominio de una cultura con rasgos individualistas como la actual, se ha ido confundiendo el concepto de competencia con un término diferente, como es el de competitividad, el cual alude esencialmente a la pugna en los mercados, que se visualiza como una lucha entre competidores antagonistas, resultado de la cual unos quedan eliminados, en un proceso que tiende inexorablemente hacia estructuras oligopólicas o monopólicas.

Sin negar, desde luego, la existencia de esta tendencia predominante del desarrollo monopólico en las fracciones más dinámicas de la acumulación capitalista (fundamentalmente en las fracciones globalizadas), hay que insistir en que una tendencia predominante no es una regla universal explicativa para todos los actores empresariales que intervienen en las actividades productivas, las cuales se desenvuelven también -y de forma mayoritaria como ya señalamos anteriormente- en ámbitos no globalizados, como son los mercados nacionales y subnacionales.

Por lo demás, al reducir la visión de la competitividad a una pugna entre empresas, se desliza el error de considerar la competitividad y la cooperación entre empresas como términos antagónicos cuando, por el contrario, son prácticas empresariales frecuentes y no excluyentes entre las empresas más eficientes, en la búsqueda de economías externas a las empresas pero disponibles en entornos territoriales o redes y agrupaciones ("clusters") sectoriales de empresas.

De cualquier forma, hay que reconocer que en los últimos años, debido al avance de la globalización de los procesos económicos, la desregulación de los flujos financieros internacionales y la mayor exposición externa de las diferentes economías, la competitividad ha acabado por adquirir categoría de postulado universal, como si se tratase de un requisito imprescindible para lograr el éxito económico (Petrella, 1996).

Sin embargo, la búsqueda de la mayor competitividad por parte de los diferentes actores económicos territoriales, en las actuales circunstancias no puede asegurar, por sí sola, la regulación necesaria en la economía global y el conjunto de economías locales. La pugna competitiva en los mercados no puede establecerse como la lógica principal de regulación de las sociedades. Hay todo un conjunto de problemas que requieren soluciones conscientes a nivel global y local, tales como la explosión demográfica; los movimientos migratorios desde los países en desarrollo, el aumento creciente y sostenido del desempleo y la consiguiente disminución de las fuentes de ingreso; el incremento de las actividades ilícitas, tales como el tráfico de drogas o el blanqueo de dinero procedente de actividades fraudulentas; la proliferación incontrolada de armamento nuclear; la reiteración de conflictos étnicos y religiosos; la persistencia de epidemias tradicionales (cólera, malaria) y las nuevas enfermedades como el cáncer, el SIDA; etc.

La lógica del mundo de los negocios, al ignorar las dimensiones humana, cultural, social y ambiental, no es capaz de dar respuesta a los cambios actuales ni a las necesidades de toda la población. Por ello, si bien es claro que es necesario estimular la competencia de los recursos humanos y los proyectos productivos y empresariales, ello no debe conducir a la mitificación de la competitividad capitalista, ya que de la simple apertura externa no se deriva de forma inmediata la introducción de innovaciones y difusión del progreso técnico necesarios para modernizar la base económica de los diferentes territorios y países, lo cual exige el diseño y la aplicación de políticas específicas para ello, y no únicamente actuaciones dirigidas a estabilizar el contexto macroeconómico en los diferentes Estados nacionales.

El afán de competitividad para lograr beneficios empresariales es plenamente legítimo, pero no puede presentarse como el medio principal de organización del desarrollo de las sociedades. La pugna competitiva entre empresas no incluye la visión integral ni la perspectiva de largo plazo que exigen los diferentes problemas de la sociedad, a los cuales debe darse adecuada atención. En concreto, y sólo por citar algunos de los más relevantes, baste señalar las enormes desigualdades económicas existentes y la marginación de grandes grupos de población y territorios en el mundo; la agresión al ecosistema (desertización, erosión del suelo, extinción de especies animales y vegetales, contaminación de mares, ríos y atmósfera, etc.); o la concentración de poder en organizaciones (empresas transnacionales, redes de información y comunicación, etc.) cuyo control escapa a los gestores públicos elegidos democráticamente.

La regulación de estos temas trascendentales del desarrollo socioeconómico, ambiental y humano, requiere algo más que la mera "mano invisible" del mercado, la cual es también demasiado "corta de vista" para poder deducir de su actuación un futuro adecuado para la humanidad, así como los necesarios niveles de gobernabilidad. Un sistema eficiente de mercados competitivos requiere, por tanto, de un marco cooperativo de regulación.

2.3 La importancia de la pequeña empresa en América Latina

En América Latina, al igual que en el mundo desarrollado, la importancia de la pequeña producción es muy destacada, sobre todo en términos de la generación de empleo e ingreso para amplias capas de la población, así como para una difusión territorialmente más equilibrada del progreso técnico y el crecimiento económico. Sin una política específica de atención a la problemática concreta de este tipo de empresas en los diferentes sistemas locales¹ cualquier estrategia de desarrollo económico es muy posible que quede limitada en su alcance.

Un vistazo a la información sobre la microempresa y la pequeña empresa en América Latina, tal como recoge el Cuadro 2.1, nos muestra la importancia de este colectivo de empresas de reducida dimensión que representa, en promedio, más del 96% del total de establecimientos formales² y más del 56% de la mano de obra formal ocupada. Del total de establecimientos empresariales formales en América Latina, aproximadamente el 77% son microempresas, esto es, unidades productivas con menos de cinco empleados (Cuadro 2.2).

Como se aprecia, las micro y pequeñas empresas (MIPES) constituyen la inmensa mayoría del tejido empresarial existente en América Latina y El Caribe. La carencia de una política explícita de innovación tecnológica y empresarial para este colectivo de

¹ De hecho, a pesar de su importancia, no sería suficiente la existencia de un programa genérico de apoyo a las PYMES y microempresas aprobado por el Estado central, ya que se precisa identificar los diferentes sistemas locales de empresas y construir en cada caso, y de forma concertada con los diferentes actores sociales (públicos y privados) territoriales, los correspondientes "entornos innovadores" más apropiados.

² Nótese que la inclusión de las empresas del sector informal agrandaría aún más la pertinencia de las afirmaciones que aquí se exponen.

empresas, que funciona mayoritariamente en mercados locales o nacionales constituye, por consiguiente, una profunda rémora para la transformación productiva con equidad en esta región.

Podrá argumentarse que las MIPES no son tan importantes como las grandes empresas en términos de producción, pero lo son en términos de empleo, ingreso y difusión territorial más equilibrada, lo cual las convierte, precisamente, en un objetivo estratégico para un tipo de política de innovación consistente con la equidad social, desde una perspectiva no asistencialista.

CUADRO 2.1: IMPORTANCIA DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN AMÉRICA LATINA

PAÍSES	EMPRESAS SEGÚN N° DE EMPLEADOS	N° DE EMPRESAS (En % del total)	PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO (%)
ARGENTINA	0 A 50	96,5	47,0
BOLIVIA	1 A 49	99,5	80,5
BRASIL	0 A 49	94,0	37,4
COLOMBIA	0 A 49	95,9	66,4
COSTA RICA	0 A 49	96,0	43,3
CHILE	HASTA 200	97,2	79,8
MÉXICO	0 A 50	94,7	50,8
NICARAGUA	1 A 30	99,6	73,9
PANAMÁ	0 A 49	91,5	37,6
PERÚ	1 A 50	95,8	40,2
URUGUAY	0 A 49	97,9	64,4
Promedio 11 Países	MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS	96,2	56,5

Datos oficiales sobre establecimientos empresariales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.

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 incardinan dichas empresas.

La presencia mayoritaria de MIPES en América Latina 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 siempre 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. Abandonar esta cuestión básica a la lógica y recursos asistenciales (fondos de inversión social, cooperación internacional al desarrollo, actuaciones solidarias de grupos eclesiaísticos o filantrópicos) es, por consiguiente, un planteamiento insuficiente e ineficiente, incluso para el logro de los fines sociales.

CUADRO 2.2: IMPORTANCIA DE LA MICROEMPRESA EN AMÉRICA LATINA

Países	Microempresas Según n° de Empleados	N° de Empresas (% del total)	Participación en el Empleo (% del total)
ARGENTINA	De 0 a 5	71,5	14,2
BOLIVIA	De 1 a 4	88,9	48,0
BRASIL	De 0 a 4	61,5	7,5
COLOMBIA	De 0 a 4	84,8	35,1
COSTA RICA	De 0 a 4	65,5	10,8
CHILE	Menos de 10	82,8	43,3
MÉXICO	De 0 a 5	89,2	36,6
NICARAGUA	De 1 a 5	95,1	58,3
PANAMÁ	De 0 a 4	50,5	6,1
PERÚ	De 1 a 10	83,1	18,0
URUGUAY	De 0 a 4	73,9	23,4
PROMEDIO	Microempresas	77,0	27,4
11 PAÍSES			

Datos oficiales sobre establecimientos empresariales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.

La política de apoyo a la innovación tecnológica del segmento de MIPES en América Latina debe ser reconocida como parte sustantiva de una estrategia nacional de desarrollo, al igual que en los países desarrollados se apoya a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) por razones de estímulo de la competencia o por objetivos de empleo y cohesión social y territorial.

En diversos países latinoamericanos la política de innovación empresarial parece limitarse a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que logran exportar o que se integran en eslabonamientos dinámicos internacionales. Este tipo de políticas parece haber copiado sin adaptación mayor a sus propias realidades los esquemas de apoyo a PYMES existentes en los países desarrollados. De ahí lo limitado de sus efectos de difusión hacia el resto del tejido de MIPES y, en definitiva, en la generación de empleo e ingreso. Se corre también el riesgo, de esta forma, de orientarse hacia segmentos de empresas que tienen más oportunidades de acceder a los servicios a empresas, abandonando a las MIPES a su desamparo u olvido, bajo el supuesto frecuente que las considera como “no viables” y, por tanto, simple objeto de asistencialismo.

Tampoco el libre funcionamiento del mercado es capaz de resolver este importante tema. En este caso las MIPES no dan las señales adecuadas acerca de cuales son los servicios de desarrollo empresarial que precisan para avanzar hacia una frontera de eficiencia tecnológica. Y tampoco en el territorio donde ellas se encuentran ubicadas suele encontrarse la oferta de esos servicios avanzados a empresas. En otras palabras, los mercados de servicios y factores estratégicos para la modernización productiva de este tipo de empresas no están contruidos. La demanda subyacente de modernización de todos estos establecimientos debe ocupar, por tanto, el interés de los responsables públicos locales, como parte de la nueva agenda de la gestión pública local para el desarrollo económico territorial.

Como se ha señalado, el panorama de las PYMES en los países desarrollados muestra la importancia que en ellos se concede a dichos grupos de empresas, en razón de su presencia mayoritaria y su incidencia en el empleo, ingreso y distribución territorial del crecimiento y el progreso técnico. El Cuadro 2.3 recoge datos que evidencian la importancia de las PYMES en Canadá, España, Italia y Japón (Domínguez, 1996), países en los que dicho colectivo de empresas tiene una destacada participación en el número total de firmas de cada país, así como en el total de las ventas, empleo y exportaciones.

CUADRO 2.3: IMPORTANCIA DE LAS PYMES EN ALGUNOS PAISES DESARROLLADOS

PAIS y año	TAMAÑO PYME (Según N° de empleados)	N° establecs. (% del Total)	VENTAS/PIB (% del Total)	EMPLEO (% del Total)	EXPORTACIONES (% del Total)
CANADA(90)	MANUFACTURAS ≤ 100 empleados SERVICIOS ≤ 50 empleados	99%	40% DEL PIB	52,3% ≤ 100 empleados 43% ≤ 50 empleados	9,3%
ESPAÑA(89)	≤ 250 empleados	99,8%	64,25% DE LAS VENTAS	63,72%	41,06%
ITALIA(91)	≤ 200 empleados	97,6%	31,5% del PIB (≤100 empleados)	54,7%	22,6% ≤ 100 empleados
JAPON(91)	MANUFACTURA: ≤ 300 empleados MAYORISTA: ≤ 100 empleados MINOR./SERVIC.: ≤ 50 empleados	99,1%	DE LAS VENTAS: MANUFACTURAS: 51,7% MAYORISTA: 62,1% MINORISTA: 78%	79,2%	

Fuente: Tomado de Domínguez (1996), quien cita como fuentes: Japan Small Business Corporation, 1995; Tacis Project, 1995; Canada House of Commons, 1994; Lorenzo, M.J. y Calvo, J.L., 1994

Según datos del Observatorio Europeo para La Pequeña Empresa³, 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. En opinión de Bianchi (1996), las PYMES desempeñan un papel crucial no sólo para promover el empleo, sino para garantizar el dinamismo de los mercados, el éxito de los acuerdos regionales de comercio 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 (o "clusters") territoriales, resulta decisiva.

Existe, como recuerda este autor, 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.

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

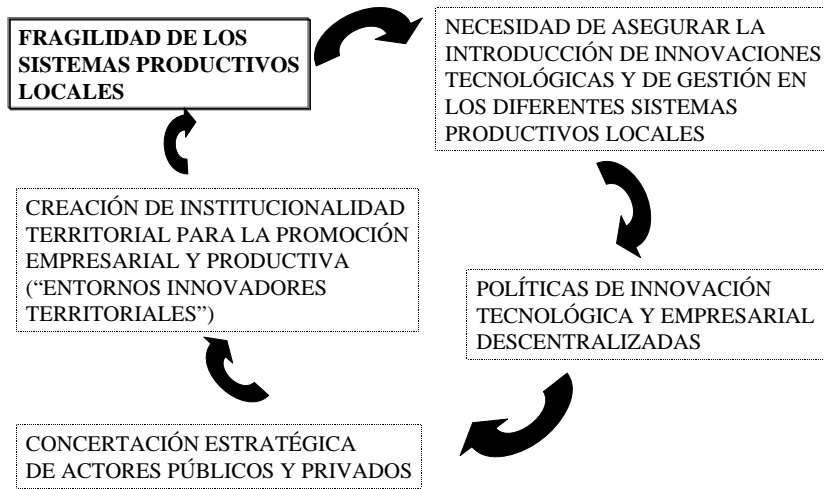
- a) si avanzan en su especialización, es decir, si concentran el conocimiento productivo (tanto tecnológico como comercial u organizacional) en un rango específico de problemas, logrando ventajas de costes y liderazgo innovativo;
- b) si operan al mismo tiempo en un contexto de cooperación, esto es, aceptan incrementar el coste vinculado a la especialización porque están seguras de encontrar otras empresas poseedoras de una especialización complementaria en el "cluster" territorial de empresas; y
- 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 innovativas (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 políticas de innovación tecnológica debe ser necesariamente descentralizada, a fin de recoger la especificidad, problemática y potencialidades de cada uno de esos territorios, y facilitar así el ejercicio de concertación estratégica de actores sociales locales, alentando de ese modo la construcción de la institucionalidad apropiada para la promoción económica y fomento empresarial locales (Esquema 2.4).

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 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 olvida el territorio y considera un espacio homogéneo y abstracto. Finalmente, la visión territorial piensa la economía nacional como un conjunto de economías locales y no solamente como un conjunto de sectores en un espacio abstracto.

³ Unión Europea: *The European Observatory for SMEs*, Segundo Informe Anual, 1994.

ESQUEMA 2.4
LA CONSTRUCCIÓN O "ACONDICIONAMIENTO" DEL TERRITORIO



CAPITULO 3.

CAMBIO TECNOLÓGICO, REESTRUCTURACION PRODUCTIVA Y DESARROLLO ECONOMICO

3.1 Innovación tecnológica y dinámica económica

Las innovaciones tecnológicas han estado siempre en el origen de las revoluciones industriales. 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).

Pero 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 precondition 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, etc. En muchas ocasiones, el éxito competitivo no depende, pues, 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:

- a) 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).
- b) Mantener y dinamizar el potencial de creatividad, innovación y resolución de los problemas (para lo cual se requiere un ambiente propicio a la expresión y ampliación de los talentos personales).
- c) 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.

Con ello se quiere llamar la atención, tal como se expresa en el **Esquema 3.1**, acerca de tres elementos principales a considerar en el análisis de todo modelo de desarrollo, como son: el paradigma tecnoeconómico, el régimen de acumulación y el modo de regulación⁴.

El *paradigma tecnoeconómico* hace alusión esencialmente a los aspectos sustantivos en el nivel microeconómico, tales como la base tecnológica y energética, la

⁴ Se hace aquí referencia a la importante aportación teórica de la Escuela de la Regulación francesa, que tiene a Robert Boyer, Alain Lipietz o Michel Aglietta entre algunos de sus más conocidos expositores. Para una referencia más extensa véase Boyer (1992).

estructura productiva sectorial y territorial, el tejido empresarial, la organización del trabajo y relación salarial o la gestión empresarial. Se trata, precisamente, de los elementos que están en cuestión en la actual fase de transformación productiva y tecnológica, y aquellos en los que las intervenciones dirigidas a la innovación o modernización productiva deben poner, por tanto, especial atención. Por esto mismo se afirma que el tipo de políticas que se fija exclusivamente en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos resulta insuficiente para garantizar la innovación del tejido empresarial y, por tanto, incapaz de asegurar el desarrollo económico.

El ***régimen de acumulación*** se refiere a la interrelación y logro de los grandes equilibrios macroeconómicos entre las diferentes fases del proceso económico (producción, financiación, distribución, intercambio y consumo), con el fin de garantizar el proceso de acumulación o reinversión productiva, esto es, la reproducción ampliada del capital. Finalmente, el ***modo de regulación*** alude al marco social, institucional y de concertación entre actores que busca facilitar el funcionamiento del modelo de desarrollo desde la instancia socio-política. La inserción externa de la economía será, en gran medida, una resultante de actuaciones interrelacionadas en estos tres niveles principales de análisis.

Como puede verse, el desarrollo no solamente exige actuaciones en el logro de los equilibrios macroeconómicos, 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.

ESQUEMA 3.1: NIVELES PRINCIPALES DE ANALISIS EN UN MODELO DE DESARROLLO



Sabido es, también, que el logro de ventajas competitivas no descansa ya, esencialmente, en los bajos costes de la mano de obra, los recursos naturales abundantes o los diferenciales de las tasas de cambio y tipos 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. Igualmente, en lo relativo a los diferenciales de costes financieros, y en el contexto actual de globalización, los países alinean cada vez más sus tipos de interés con los señalados por las economías más importantes, en un intento por retener la salida 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, la retención de mayores grados de valor agregado en la producción, la apertura de nuevos mercados, la revitalización de 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.

La secuencia de innovaciones tecnológicas de carácter radical es también fundamental en la explicación de la dinámica económica de largo plazo. En efecto, el análisis de las "ondas largas" de la economía permite subrayar los diversos momentos históricos en los cuales se han producido rupturas sustanciales en la base tecnológica y energética fundamental de los procesos de transformación económica, lo cual, al abrir nuevos horizontes de ganancias empresariales extras, provocan el estímulo de las inversiones productivas. En dicha secuencia de las "ondas largas" de la dinámica de la acumulación capitalista, la introducción de innovaciones tecnoeconómicas y energéticas en torno a lo que Carlota Pérez (1986) ha denominado "**factor clave**", constituye el elemento configurador de la nueva estructura productiva sectorial, donde nuevas ramas y sectores motrices reemplazan paulatinamente el tejido económico y empresarial preexistente, dando lugar con ello a procesos de desestructuración y reestructuración en el seno de las diferentes economías y, consiguientemente, a distintas formas de jerarquización de las mismas en el conjunto del sistema internacional.

Por "factor clave" se entiende, según Carlota Pérez, un insumo básico de oferta abundante y barata, con aplicaciones múltiples y extensivas en el conjunto de la estructura productiva, como el carbón en la segunda mitad del siglo XIX, el acero en la primera mitad del siglo XX, el petróleo a partir de la segunda guerra mundial, y la microinformática en el actual modelo de desarrollo.

Los problemas relacionados con la reestructuración tecnológica y organizativa en el seno de los sistemas económicos no son, naturalmente, exclusivos de la fase histórica actual. En el análisis de la dinámica económica es bien conocido el papel estratégico que desempeñan las innovaciones tecnológicas en los ajustes a largo plazo. En efecto, las transformaciones radicales en el **núcleo tecnológico básico** que durante un ciclo largo orienta las decisiones de inversión y producción, son un factor decisivo en la explicación del carácter cíclico de la dinámica económica y social.

Dejando de lado la discusión acerca del número de años que suelen caracterizar a los ciclos largos de la economía, lo cierto es que el análisis cíclico de la acumulación capitalista (el cual incluye las diferentes fases de auge, estancamiento, recesión y transición) aporta orientaciones valiosas acerca del momento concreto en que se sitúan los actores encargados de diseñar y ejecutar las diferentes políticas. Es claro que una situación coyuntural determinada, en un contexto cíclico de auge no tiene los mismos condicionantes y rasgos que cuando tiene lugar en una fase recesiva o de transición del ciclo largo económico.

Así pues, en determinados momentos históricos, y durante períodos de larga duración, tienen lugar reestructuraciones de gran profundidad en los diferentes planos económico, social, institucional y cultural, que implican una verdadera ruptura con las formas de producir y pensar, con los valores básicos e instituciones preexistentes, con el tipo de relaciones entre actores sociales y políticos, etc. Se trata de períodos largos de transformación productiva, organizativa y social, que suponen una verdadera fase de transición en los que de forma multidimensional se van acumulando disfunciones entre lo viejo y lo nuevo, solapándose los anteriores modelos de funcionamiento con las formas emergentes, y provocando todo ello fricciones, confusión y, sobre todo, mayor dificultad para apreciar el sentido y profundidad de los cambios.

3.2 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, exposición externa de las diferentes economías y 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 estimuladora para el incremento de la eficiencia productiva y la competitividad en los diferentes mercados en los que las empresas despliegan sus operaciones.

El **Esquema 3.2** muestra que la *competitividad* descansa inicialmente -aunque no únicamente- en factores explicativos de la *productividad*, esto es, la incorporación de progreso técnico, gerencial 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 de 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, los factores explicativos de la competitividad hacen alusión a aspectos tales como la mejora de la calidad y diferenciación del producto, la entrega a tiempo o la eficiencia en el servicio postventa. En suma, tienen que ver con la disponibilidad de información estratégica sobre mercados y pautas de consumo.

Como se ha señalado, la competitividad es "*sistémica*" o *estructural* (Esser y otros, 1996) lo cual quiere decir que las empresas no llevan a cabo la pugna competitiva en los mercados por sí solas, ya que dependen decisivamente de otros aspectos tales como:

- Disponibilidad de los servicios de desarrollo empresarial (información sobre materiales, insumos, tecnologías, productos y procesos productivos, diseño, mercados, comercialización, cooperación interempresarial);
- Dotación de infraestructuras básicas;
- Naturaleza y magnitud de la investigación y desarrollo;
- Capacitación en gestión empresarial;
- Vinculación del sistema educativo y de capacitación con los problemas productivos y empresariales territoriales;
- Red de proveedores y competidores locales;
- Nivel de exigencia de los usuarios locales; y
- 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 el agrupamiento de empresas ("cluster") al que pertenece la misma; y las orientadas a construir el "entorno" propicio para el acceso a los servicios e insumos de apoyo a la competitividad, ya se despliegue ésta en los mercados locales o internacionales.

ESQUEMA 3.2

FACTORES IMPULSORES DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD



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 servicios existentes en el territorio en el que se encuentra, 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 de dicho entorno territorial, la oferta de servicios empresariales especializados, el asesoramiento para el acceso al crédito; líneas de financiamiento y régimen fiscal apropiados para las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), etc.

En el **Esquema 3.3** 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 interrelaciones en la red de proveedores y clientes, así como de la existencia en el "entorno territorial" de componentes apropiados de innovación. Como se aprecia, el "*territorio*" es un actor de desarrollo decisivo, y la empresa no debe ser contemplada en abstracto.

EMPRESA Y ENTORNO COMPETITIVO TERRITORIAL



En definitiva, las ventajas del empresario descansan en la construcción social de estos componentes básicos del entorno innovador territorial. Igualmente, 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.

El **Esquema 3.4** resume el conjunto de *servicios de desarrollo empresarial*, también llamados servicios a empresas, o servicios empresariales y tecnológicos especializados. Se trata de los servicios que incorporan elementos de "conocimiento" estratégico en términos de información empresarial, capacitación en gestión empresarial y tecnológica, capacitación en consultoría de empresas, servicios de innovación de producto o proceso productivo, servicios de comercialización y apoyo a la exportación, servicios de cooperación interempresarial y creación de empresas, y servicios de asesoramiento financiero.

El acceso a tales servicios 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 dicha oferta de servicios en los diferentes ámbitos territoriales.

Error! Bookmark not defined.

ESQUEMA 3.4

LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

- * **INFORMACION EMPRESARIAL** (Acceso a información relevante para el desarrollo de actividades empresariales. Bases de Datos de interés empresarial. Servicios de Atención Personalizada para MIPYMES o "ventanillas" de información empresarial).
- * **CAPACITACION EN GESTION EMPRESARIAL** (Mejorar la cualificación en gestión, administración y dirección de empresas).
- * **CAPACITACION EN GESTION TECNOLOGICA** (Mejorar la cualificación de la empresa en la gestión de los procesos tecnológicos concretos de la especialización territorial).
- * **CAPACITACION EN CONSULTORIA DE EMPRESAS** (Fortalecer la capacidad territorial en servicios de consultoría).
- * **APOYO A LA INNOVACION 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.).
- * **COMERCIALIZACION Y APOYO A LA EXPORTACION** (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.).
- * **COOPERACION EMPRESARIAL Y CREACION DE EMPRESAS** (Fomentar la cooperación entre MIPYMES, alentar alianzas estratégicas empresariales y promover la creación de nuevas empresas; Bolsas de subcontratación de empresas; Promoción de redes de empresas; Creación de "viveros" de empresas; etc.).
- * **ASESORAMIENTO FINANCIERO** (Asesorar a las MIPYMES en el acceso al crédito, diferentes productos financieros y realización de los proyectos de inversión).

El **Esquema 3.5** trata de mostrar que la creciente liberalización económica (por más "deformada" que se presente en su práctica cotidiana real, ante la recurrente utilización del neoproteccionismo por los diferentes países en el sistema económico internacional), así como las exigencias de la sustentabilidad medioambiental, constituyen datos del problema y, como tal, son 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 equidad social y calidad de vida de toda la población, junto al respeto por las exigencias de un desarrollo sustentable medioambientalmente.

La sustentabilidad medioambiental, así como el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos son, por tanto, exigencias que obligan a tener en cuenta, de un lado, los previsible impactos de las diferentes actividades de transformación del medio natural y la incorporación de una visión productiva sobre el medioambiente; y, de otro, la mayor atención posible a un marco razonable de estabilidad macroeconómica, lo cual es condición necesaria, aunque no suficiente, para el logro del crecimiento económico y el desarrollo.

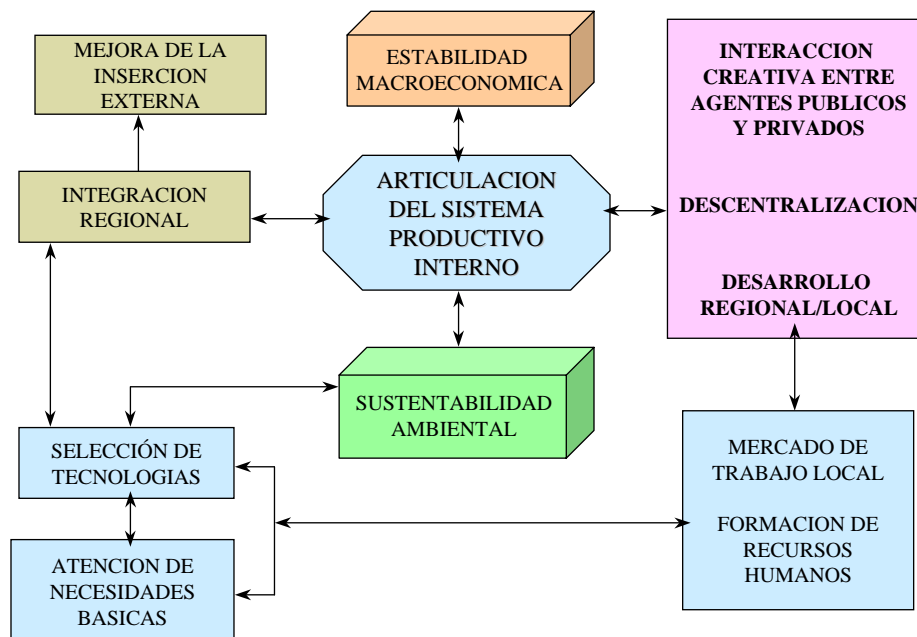
En suma, entre las directrices de desarrollo, resulta oportuno destacar las relativas a ámbitos decisivos como:

- a) Selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas a los objetivos de desarrollo nacional o local/regional.
- b) Formación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de los diferentes sistemas productivos locales.
- c) Ampliación del mercado interno y generación de empleo productivo vinculado a la necesaria atención de las necesidades básicas (lo que resulta urgente en sociedades con enormes carencias acumuladas).
- d) Promoción de los diferentes esquemas de integración supranacional como plataforma que posibilite la paulatina exposición a las exigencias de la creciente competitividad internacional, así como la mayor coherencia productiva entre las diferentes economías de América Latina y el Caribe.
- e) Interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir la institucionalidad y "**entorno innovador**" que faciliten el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las microempresas y pequeñas y medianas empresas existentes en el conjunto de regiones y territorios, sin lo cual no parece posible llevar a cabo la modernización productiva y empresarial, o la difusión del crecimiento y el desarrollo en nuestras sociedades.

Conviene notar el distanciamiento de esta exposición respecto de otros planteamientos que afirman que la identificación de "nichos" o segmentos de mercado internacional, constituye la vía más apropiada para el crecimiento económico y el desarrollo. Contrariamente, lo que aquí se subraya es que los niveles de exigencia mayores en los mercados internacionales y las "**mejores prácticas**" son esencialmente una referencia fundamental para la introducción de la mayor competitividad empresarial, la cual debe tenerse en cuenta tanto en el mercado interno como internacional, siendo absolutamente prioritaria la articulación del sistema productivo interno para tratar de endogeneizar las oportunidades de dinamismo externo y sustentar en el largo plazo el éxito competitivo en los diferentes mercados.

ESQUEMA 3.5

OBJETIVOS EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO



3.3 El imperativo tecnológico y el desarrollo empresarial a nivel territorial

La introducción de innovaciones tecnológicas puede desplegarse a través de tres grandes áreas, según se trate de innovaciones de *producto*, de *proceso* o en *métodos de gestión*. En el primer caso se trata de la introducción de nuevos productos o materiales o de mejoras en los productos actuales; las innovaciones del proceso productivo se refieren a la instalación de nuevos equipos, nuevas instalaciones o mejoras en la línea de producción actual; finalmente, entre las innovaciones en métodos de gestión se incluyen las mejoras en organización de la producción y el proceso de trabajo, control de calidad, diseño o comercialización. Como se aprecia, la innovación productiva y de gestión incluye una multidimensionalidad de aspectos concernientes tanto a cuestiones técnicas como sociales. Esta introducción de innovaciones se realiza, además, dentro de un "entorno territorial", que puede facilitar -o no- (según la cantidad y calidad de sus componentes) las condiciones de partida para el estímulo innovativo.

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 (I+D), el estímulo social y cultural hacia la innovación y la asunción de riesgo empresarial, la vinculación del sistema educativo a los requerimientos y problemas del sistema productivo, el grado de exigencia planteado por proveedores y consumidores locales, el acceso a líneas de financiamiento para microempresas y pequeñas y medianas empresas, etc.). 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, etc.

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" 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 y regional.

Por otra parte, y refiriéndonos ahora al empleo, cabe señalar el impacto de la introducción de innovaciones tecnológicas en el sentido de provocar una modificación de contenidos y cualificaciones de la fuerza de trabajo, 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 lo que, sin duda, se encuentra entre las explicaciones principales de los elevados niveles de desempleo, apreciables en la actualidad incluso en las principales economías desarrolladas. 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 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 las actividades productivas, hacen posible que los esfuerzos por incrementar la producción no tengan un reflejo paralelo en el aumento del empleo en un determinado territorio.

La tecnología contribuye 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, elaboración y manufacturación 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, por no hacer esta relación excesivamente larga, 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.

Es en este sentido en el que debe entenderse la importancia de la "*flexibilización*" de los sistemas productivos, es decir, la capacidad de adaptación a los cambios surgidos de su entorno, lo cual afecta -como puede apreciarse por todo lo anteriormente expuesto- a una multidimensionalidad de aspectos involucrados y no tan sólo, como suele ser lo habitual en las visiones estrechas del conservadurismo económico, a la simple reducción de la plantilla de trabajadores/as, la limitación salarial o la búsqueda de mano de obra más barata.

La introducción de innovaciones tecnológicas crea, pues, nuevas condiciones competitivas que afectan directamente al desarrollo de las empresas. Cuando el tejido empresarial está compuesto fundamentalmente por microempresas y PYMES, la concertación estratégica entre las administraciones públicas a nivel local y regional, el sector privado empresarial y las entidades oferentes de servicios a empresas (consultorías tecnológicas, laboratorios de certificación, normalización y homologación, investigación de mercados, etc.) resulta decisiva para garantizar el acceso a estos servicios avanzados y para facilitar la cooperación interempresarial.

La intensificación de la competencia en los diferentes mercados y las mayores dificultades para rentabilizar las inversiones productivas ya realizadas, dada la mayor obsolescencia tecnológica, obligan a las empresas a buscar conductas estratégicas asociativas, a fin de subcontratar algunas actividades de la "*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.

La pugna competitiva en el mundo actual tiene, pues, componentes de cooperación interempresarial sin los cuales no se explica plenamente el logro del éxito competitivo. Hoy día casi cualquiera de las diferentes fases de la "cadena de valor" (diseño del producto, diseño de tecnología, aprovisionamiento, manufacturación, publicidad, comercialización, distribución, ventas, gestión de cobro, servicio técnico postventa) son susceptibles de ser interiorizadas por la propia empresa, subcontratadas a otras empresas o entidades organizativas prestatarias de tales servicios, o asumidas mediante cooperación y alianzas con otras empresas. Por supuesto que la existencia del "entorno" sistémico facilitador de sinergias en el acceso a todos estos contactos interempresariales y servicios de desarrollo empresarial resulta decisivo para el desarrollo regional y 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 empresarial. De ahí la importancia de que la región, la provincia o el municipio (es decir, genéricamente hablando, el "territorio") asuma un papel activo como agente facilitador del acceso a las innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales fundamentales por parte del tejido empresarial, mayoritariamente formado por empresas de pequeña dimensión y microempresas, las cuales no pueden acceder por sí solas a los servicios de desarrollo empresarial.

3.4 Cambio tecnológico y cultura innovadora

En este capítulo hemos subrayado que 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" del contexto internacional, como medio de introducir la necesaria tensión modernizadora en el conjunto del sistema productivo y el tejido empresarial.

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 y microempresas. En tal sentido, deben alentarse los esquemas de *cooperación interempresarial* 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) en el seno de las empresas y la sociedad local. La asunción de riesgos, el estímulo de la participación de todos 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 debiera constituir un obstáculo insalvable. La reforma de las administraciones públicas en el sentido de la descentralización territorial participativa es también parte de la estrategia de desarrollo económico local.

CAPITULO 4: POSTFORDISMO Y EMERGENCIA DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

4.1 La evolución hacia la acumulación flexible y las iniciativas de desarrollo económico local

Como es bien conocido, la crisis económica que se desató en los países centrales a partir de los años 70, constituye el momento de quiebra o agotamiento relativo del modelo de crecimiento de postguerra en dichos países (Palazuelos, E.; Albuquerque, F. y otros, 1990). Dicho modelo de crecimiento se vió alentado, entre otros rasgos básicos, por un "*régimen de acumulación*" caracterizado por una política económica de corte keynesiano orientada a la expansión incesante 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 localización en grandes ciudades o núcleos urbanos.

Combinando los principios de la "organización científica del trabajo" (o taylorismo) con el incentivo al consumo de masas, este régimen de acumulación intensivo (o fordista), posibilitó una interacción positiva entre las transformaciones de las condiciones de la producción y las 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 postguerra, el establecimiento de una "*relación salarial*" basada en un pacto social implícito entre actores (gobiernos, empresarios, trabajadores) para ordenar las subidas salariales según el ritmo de crecimiento de la productividad, permitiendo de ese modo una notable estabilidad en el empleo.

En la base tecnológica y energética del modelo de desarrollo, la disponibilidad de un "factor clave" abundante y barato como el petróleo (Pérez, 1986), posibilitó la articulación de todo un conjunto de sectores y ramas motrices con amplia utilización de dicho insumo estratégico (petroquímica, sector automotriz, construcción naval, construcción de carreteras, etc.), que fueron las de mayor dinamismo en 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 desde las instancias públicas.

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 mostró mediante situaciones de estancamiento con inflación, caída de la productividad, y agotamiento de los sectores industriales "maduros", todo lo cual llevó a las entidades bancarias a la búsqueda de colocaciones financieras en otros mercados externos. Esta búsqueda de colocaciones financieras externas por parte de la banca internacional para el reciclaje de sus excedentes de eurodólares y petrodólares, se encuentra en el origen del problema de sobreendeudamiento externo de los países en desarrollo, debido tanto a un erróneo cálculo de los negocios por parte de la banca internacional en relación con la viabilidad de los procesos de crecimiento en los países prestatarios⁵, como a la improductiva o especulativa colocación de tales capitales por parte de los agentes que accedieron a dichos excedentes financieros.

Los años setenta muestran, en efecto, ritmos de crecimiento económico promedio en los países en desarrollo 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, y/o en la aplicación de un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones con notable penetración de empresas transnacionales extranjeras, orientado básicamente hacia los segmentos de mercado interno con mayor capacidad adquisitiva.

De esta manera, para algunos países latinoamericanos, 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

⁵ Advertirse que, en lugar de asumir las pérdidas como consecuencia de dicho error de cálculo empresarial, los bancos internacionales trasladaron a los gobiernos de los países en desarrollo la correspondiente factura, la cual constituye aún hoy una rémora importante para el desarrollo de muchos de estos países.

importaciones o el modelo primario-exportador, se unían, en realidad, varias circunstancias adversas, como son 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 crisis del modelo "fordista" en los países desarrollados, sino que contienen su propia complejidad. Además, el proceso de desarrollo en América Latina (y en los países subdesarrollados en general), está lejos de responder a la caracterización genérica del "modelo fordista", tal como este se presenta en los países desarrollados (Pérez, 1996), lo cual plantea la exigencia analítica de caracterizar adecuadamente el tipo de comportamiento que acabó asentándose como práctica de funcionamiento empresarial en América Latina durante el período sustitutivo de importaciones, a fin de saber con mayor certeza cuales son los obstáculos que enfrenta el actual proceso de transición hacia las formas "postfordistas" sin haber pasado antes por el "fordismo", tal como éste tuvo lugar en los países desarrollados.

El avance de la globalización económica y los retos de la nueva revolución tecnológica y organizativa subrayan hoy día, como vemos, 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 a nivel territorial.

Como hemos señalado anteriormente, entre los criterios del crecimiento desarrollista de postguerra 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. 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. Todo lo cual intensificó la integración vertical de las empresas, concibiéndose entonces el desarrollo sobre la base de grandes complejos productivos polarizados en el territorio.

Pero, a partir de los años setenta y durante la década siguiente, comenzaron a presentarse cuestionamientos y modificaciones al modelo fordista, debidos a diferentes circunstancias. 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; con un mayor compromiso respecto a la calidad de los productos; y con una organización técnica y gerencial de la empresa mucho más eficiente, al poder operar vinculando informáticamente todas las fases del proceso económico en la 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 del escenario internacional.

Igualmente, la superior presión sindical en favor de mayores 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 aspectos más influyentes en el agotamiento del modelo fordista en los países centrales y la apertura de la fase de inestabilidad e incertidumbre actual.

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 se intentaran entonces fórmulas concertadas de control de los grandes equilibrios macroeconómicos por parte de las principales potencias. Sin embargo, dada la insuficiencia de los tratamientos macroeconómicos globales cuando los retos principales de la reestructuración tecnológica y organizativa actual apuntan 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, volvió a cobrar importancia la reflexión sobre las *experiencias 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 localizadas en grandes ciudades, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de recrear un "entorno" institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales.

En tales experiencias, como lo muestran de forma elocuente las iniciativas de los "distritos industriales" italianos⁶ o

⁶ Ver, entre otros, Becattini (1988/89); Pike, Becattini y Segenberger (1992), Trullen (1990).

los “sistemas locales de empresas” en España (Costa, 1993), cobran máxima importancia los factores socio-culturales o extraeconómicos, facilitadores de la cooperación entre empresas a fin de acceder de forma concertada a los diferentes servicios de desarrollo empresarial por parte del tejido de empresas existente, esencialmente microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales no pueden por sí solas ni producir ni tampoco comprar este tipo de servicios en los mercados correspondientes, ya que dichos servicios no suelen estar disponibles en los diferentes territorios.

El avance de la *descentralización* político-territorial puede constituir, en este sentido, una herramienta poderosa para la más segura identificación de los recursos locales existentes, y la más fácil 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 apropiadas.

Las iniciativas locales de desarrollo actuales, como respuesta de determinados territorios ante las exigencias de los ajustes productivos no son, como hemos señalado anteriormente, exclusivas del ciclo largo de acumulación fordista. Algunos autores como Friedmann y Weaver (1979) o Vázquez Barquero (1988) han señalado que durante las dos recesiones anteriores se dieron también este tipo de respuestas locales ante las exigencias de los ajustes productivos correspondientes. De manera que estas respuestas pueden considerarse como antecedentes de las surgidas más recientemente en la actual fase de transición postfordista. Sin embargo, 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 las formas de gestión organizativa, y en circunstancias de una creciente globalización de numerosos y decisivos segmentos sectoriales de las economías nacionales. La introducción de la microelectrónica y las nuevas tecnologías de la información en los diferentes procesos productivos y de gestión ha revolucionado drásticamente las formas de hacer las cosas, haciendo real la posibilidad de trabajar en la misma unidad de tiempo real, vinculando de ese modo los diferentes momentos o 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 alta velocidad de cambio. Igualmente, las nuevas tecnologías de la información 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 "era de globalización" y las exigencias del cambio estructural.

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. Estos sistemas productivos locales pueden tener algunos segmentos de actividad vinculados a los mercados globales, así como otra parte, generalmente mayoritaria, de actividades productivas de carácter nacional y subnacional, esto es, en mercados regionales y locales.

Pero 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 todo 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, además, 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. Se precisa, por tanto, una política específica para facilitar a estos sistemas productivos locales, integrados básicamente por microempresas y PYMES, 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 las fuentes de creación de empleo e ingreso en todos los territorios.

4.2 Diferencias entre los modelos de desarrollo fordista y postfordista

En este apartado se pretende destacar los rasgos diferenciados de las formas de producción flexibles respecto a las que caracterizan el modelo de desarrollo fordista. Con ello se trata únicamente de mostrar dichas diferencias como un ejercicio de exposición pedagógica, ya que en la realidad pueden encontrarse situaciones de convivencia de ambas formas, e incluso de otras bien diferentes (economía campesina, economía informal, economía de autoconsumo).

Nunca está de más insistir en que al trabajar con "modelos", se está recurriendo, en definitiva, a simplificaciones de la realidad, en la pretensión de mostrar representaciones de la misma, destacando los aspectos que se estiman más sustantivos. Los modelos son, pues, herramientas conceptuales, no fotografías fieles de lo que ocurre en el plano mucho más complejo de la realidad concreta. Pese a todo, creemos útil este ejercicio de diferenciación tipológica, ya que puede ayudar a comprender mejor el sentido principal de los cambios estructurales más sustantivos en la fase actual de la evolución económica central.

Como se aprecia en los **Esquemas 4.1 y 4.2**, si bien el petróleo sigue siendo un insumo estratégico de gran parte de los procesos industriales y de consumo, el "factor clave" en las formas de producción flexibles (o postfordistas) lo constituye la microelectrónica, que posibilita el bajo coste del manejo de la información y la integración de todas las fases del proceso económico y la gestión empresarial en la misma unidad de tiempo real. Igualmente, el conjunto de ramas o sectores económicos centrales en el nuevo paradigma de producción flexible se encuentra vinculado a actividades relacionadas con la microelectrónica, los nuevos materiales, biotecnología, industria aeroespacial y aeronáutica y no, como en el modelo fordista, a la gran industria petroquímica, siderurgia, industria automotriz y de transporte o construcción naval.

El modelo de eficiencia en la organización del trabajo y las formas de producción fordistas se basa en las características de *uniformidad* y *repetitividad* propias de la producción en masa de productos estandarizados, realizada en la gran empresa, con utilización intensiva de energía y materiales, maquinaria especializada de alto coste de inversión e instalación, y muy baja o nula preocupación por los impactos ambientales de los procesos productivos o de consumo y el agotamiento de la base de recursos no renovables. Asimismo, entre los rasgos de la organización "fordista" del trabajo en los países centrales, hay que citar la cadena de montaje y la gestión "taylorista" del trabajo, así como la existencia de un "pacto social" entre empresarios, trabajadores y gobiernos para garantizar -a través de convenios u otras modalidades de acuerdos colectivos- la mayor estabilidad en el empleo y una evolución de los salarios según los incrementos de la productividad.

En contraste con este tipo de regulación sociolaboral de carácter fordista, las formas flexibles de organización del trabajo subrayan su diversidad, así como también su mayor precariedad en la estabilidad en el empleo, con un tipo de producción que busca la diversificación y la calidad de los productos, el uso intensivo de la información y el conocimiento, una maquinaria más versátil, la subcontratación productiva y otras formas de organización industrial más flexibles y no sólo basadas en la internación en la empresa de las diversas actividades o funciones productivas.

ESQUEMA 4.1: RASGOS BASICOS DEL "FORDISMO"

1. * FACTOR CLAVE	* PETROLEO BARATO
2. * ORGANIZACION DEL TRABAJO Y FORMA DE PRODUCCION	* FABRICA/CADENA DE MONTAJE/ TAYLORISMO * PRODUCCION MASIVA DE PRODUCTOS ESTANDARIZADOS * USO INTENSIVO DE ENERGIA Y MATERIALES * MAQUINARIA ESPECIALIZADA DE ALTO COSTO * RELATIVA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO - CONVENIOS COLECTIVOS - RELACION SALARIOS/PRODUCTIVIDAD * BAJA O NULA PREOCUPACION POR IMPACTOS MEDIOAMBIENTALES
(UNIFORMIDAD Y REPETITIVIDAD)	
3. * TIPO OPTIMO DE GESTION EMPRESARIAL	* GRAN EMPRESA / OLIGOPOLIO * ORGANIZACION JERARQUICA Y SEPARACION DE FUNCIONES EMPRESARIALES * ACTIVIDAD DE I+D INTEGRADAS EN LA EMPRESA * ECONOMIAS DE ESCALA INTERNAS A LA EMPRESA * COMPETENCIA INTEREMPRESARIAL
4. * RAMAS MOTRICES	* SIDERURGIA, PETROQUIMICA, CONSTRUCCION NAVAL, SECTOR AUTOMOTRIZ Y DE TRANSPORTE, INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, BIENES DE CONSUMO DURADERO, INDUSTRIA MILITAR * SERVICIOS VINCULADOS: TALLERES AUTOMOVIL, DISTRIBUCION GASOLINA, FINANZAS, TURISMO
5. * INFRAESTRUCTURA VINCULADA	* AUTOPISTAS, CARRETERAS, ENERGIA ELECTRICA * VIVIENDA Y URBANISMO * GRANDES COMPLEJOS RESIDENCIALES * INFRAESTRUCTURA PARA TURISMO MASIVO
6. * MERCADO DE TRABAJO Y PERFIL DE OCUPACIONES	* ESPECIALIZACION DEL TRABAJO * CALIFICACIONES MEDIAS DE LA FUERZA DE TRABAJO
7. * ASENTAMIENTOS TERRITORIALES	* CONCENTRACIONES URBANAS Y ECONOMIAS DE AGLOMERACION * INTEGRACION TERRITORIAL VERTICAL JERARQUICA * POLOS INDUSTRIALES
8. * PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS	* CENTRALIZADA * INDICATIVA PARA SECTOR PRIVADO * DIRIGISMO ESTATAL * UNIDAD DE ANALISIS PRINCIPAL: ESTADO-NACION

ESQUEMA 4.2: RASGOS BASICOS DEL "POSTFORDISMO"

1. * FACTOR CLAVE	* MICROELECTRONICA (BAJO COSTE DE MANEJO DE INFORMACION E INTEGRACION DE TODAS LAS FASES DEL PROCESO ECONOMICO EN LA MISMA UNIDAD DE TIEMPO REAL)
2. * ORGANIZACION DEL TRABAJO Y FORMA DE PRODUCCION (DIVERSIDAD Y FLEXIBILIDAD)	* PRODUCCION FLEXIBLE Y DIFERENCIADA * IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DEL PRODUCTO * USO INTENSIVO DE INFORMACION * MAQUINARIA VERSATIL * MAYOR PREOCUPACION POR IMPACTOS AMBIENTALES
3. * TIPO OPTIMO DE GESTION EMPRESARIAL	* EMPRESA CON CAPACIDAD DE ADAPTACION A MERCADOS CAMBIANTES. SUBCONTRATACION DE EMPRESAS. MAYOR FLEXIBILIDAD DE PYMES * INTEGRACION HORIZONTAL DE LAS DIFERENTES FUNCIONES EMPRESARIALES * I+D RESULTADO DE COOPERACION ENTRE EMPRESAS Y SECTOR PUBLICO * ECONOMIAS DE GAMA * ECONOMIAS DE ESCALA EXTERNAS A LA EMPRESA E INTERNAS EN EL TERRITORIO
4. * RAMAS MOTRICES	* MICROELECTRONICA, NUEVOS MATERIALES, BIOTECNOLOGIA, INDUSTRIA AERONAUTICA * SERVICIOS VINCULADOS: EMPRESARIALES Y DE GESTION; SERVICIOS FINANCIEROS
5. * INFRAESTRUCTURA VINCULADA	* NUEVAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y TELECOMUNICACIONES * CENTROS DE FORMACION E INNOVACION EMPRESARIAL
6. * MERCADO DE TRABAJO Y PERFIL DE OCUPACIONES	* HETEROGENEIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO * POLIVALENCIA DE LA FUERZA DE TRABAJO * PRECARIEDAD E INSEGURIDAD EN EL EMPLEO
7. * ASENTAMIENTOS TERRITORIALES	* IMPORTANCIA DEL "ENTORNO" TERRITORIAL PARA FACILITAR LA INNOVACION PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL * COMPETENCIA Y COOPERACION EMPRESARIAL TERRITORIAL (REDES DE EMPRESAS LOCALES) * INSTITUTOS Y PARQUES TECNOLOGICOS * CULTURA LOCAL DE DESARROLLO
8. * PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS	* DESCENTRALIZADA * ESTRATEGICA * CONCERTADA POR SECTORES PUBLICO Y PRIVADO * AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL * UNIDAD DE ANALISIS PRINCIPAL: "CLUSTERS" TERRITORIALES Y SECTORIALES

En relación al empleo, la mayor estabilidad relativa constatada en el modelo fordista se convierte, en las formas flexibles de producción, en el recurso frecuente a la contratación precaria y temporal de mano de obra, lo que coexiste con una segmentación y heterogeneidad considerables en el mercado de trabajo. El perfil de ocupaciones muestra, además, en el fordismo, la utilización de mano de obra de baja o media cualificación en las actividades del trabajo directo, con mayores niveles de especialización según las diferentes funciones de la Dirección, Diseño, Gestión, Producción y Ventas, mientras que en el escenario postfordista resalta la mayor polivalencia requerida al trabajador involucrado en la producción con maquinaria flexible, así como la utilización del trabajo temporal, sin excesiva cualificación para las tareas más rutinarias.

Como se ha señalado, el tipo ideal de organización productiva en el modelo fordista lo constituye la gran empresa, en la cual se buscan las mayores economías de escala internas a la firma (incluidas las de investigación y desarrollo), y donde se produce una rígida separación y jerarquización vertical de funciones entre los distintos departamentos de Dirección, Diseño y Métodos, Gestión, Producción y Ventas, incluso con separación espacial de actividades. Por el contrario, el tipo de empresa postfordista no hace descansar su fortaleza necesariamente en el gran tamaño, sino en su capacidad de adaptación a mercados cambiantes. De ahí las mayores posibilidades de eficiencia productiva basadas en la subcontratación y el funcionamiento mediante redes de pequeñas y medianas empresas, en un entorno territorial donde la cooperación y asociatividad entre ellas permita acceder a los importantes servicios de desarrollo empresarial. En otras palabras, ya no se trata de buscar las economías de escala y de variedad productivas mediante la internación en la propia empresa de los diferentes aspectos sustantivos de la producción, sino en asegurar el acceso a los mismos en el propio contexto territorial.

Igualmente, a diferencia de la jerarquización de funciones propia de la gran empresa fordista, las organizaciones postfordistas buscan una mayor vinculación horizontal de las diferentes funciones de Dirección, Diseño, Administración, Producción y Comercialización, lo cual es facilitado por la tecnología informática pero, sobre todo, por una concepción diferente de la gestión empresarial, en la cual la dirección de la misma se desplaza claramente hacia el taller, buscando aprovechar los resultados del trabajo colectivo.

Como se señaló, las principales ramas motrices en el modelo fordista, esto es, las vinculadas al refinado de petróleo y petroquímica, sector automotriz, industria militar, construcción naval, entre otras, se ven acompañadas por todo un conjunto de servicios que alientan la difusión del patrón de producción y consumo de masas, tales como los servicios financieros (para facilitar y divulgar la venta a plazos, por ejemplo) o el turismo de masas; junto a las actividades de servicios e infraestructura relacionadas con dicho modelo, como la construcción de autopistas y carreteras, vivienda y urbanismo, distribución de gasolina y talleres de reparación de automóviles, etc. En contraste, en el modelo postfordista los sectores motrices son los vinculados con la microelectrónica, las nuevas tecnologías de la información, la industria aeroespacial y aeronáutica, así como los servicios de desarrollo empresarial y los servicios de especialización financiera, entre otros.

Resalta también la diferencia entre el tipo de infraestructura vinculada a uno u otro modelo de desarrollo. Mientras en el fordismo nos encontramos la construcción de autopistas y carreteras, la producción de energía eléctrica, los grandes complejos residenciales y la infraestructura para el turismo de masas, en el modelo postfordista hallamos la infraestructura de telecomunicaciones, los centros de innovación y desarrollo empresarial, los institutos tecnológicos sectoriales, o los parques tecnológicos, por citar algunos.

El modelo fordista muestra, pues, una concreción espacial donde destacan los polos y parques industriales, las concentraciones urbanas y las economías de aglomeración. Por el contrario, en el modelo postfordista cobran importancia mayor la construcción del entorno o "atmósfera" innovadora empresarial en el territorio, a fin de garantizar efectivamente la modernización del tejido productivo local.

De este modo, la crisis de la planificación centralizada desde la instancia central estatal refleja también la crisis del modelo fordista. El tipo de planificación del desarrollo económico debe ser ahora descentralizada, participativa, estratégica y concertada entre las instancias pública y privada.

Volvemos a insistir que se trata de modelizaciones, no de situaciones reales. Por supuesto, la gran empresa ha iniciado desde hace tiempo la adaptación a estas formas de organización y gestión postfordistas o más flexibles, según las exigencias óptimas de funcionamiento en la fase de cambio estructural actual. Pero este contraste entre modelos permite apreciar el alcance y profundidad de las adaptaciones requeridas para los diferentes emprendimientos productivos y empresariales en esta nueva fase de transición tecnológica y social.

4.3 Factores decisivos y rasgos diferenciadores del desarrollo económico local

Normalmente, cuando se habla de estrategias de desarrollo económico, tiende a pensarse, de forma mayoritaria, en procesos vinculados a la industrialización, terciarización y urbanización, los cuales son asimilados a "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, alentada además, por la repetición acrítica de las mismas ideas a través de las instituciones de enseñanza de la economía, refuerzan esta percepción incompleta acerca del desarrollo.

Sin embargo, es preciso subrayar que dicha 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 más *difuso* y sustentado por factores no únicamente económicos sino también sociales, culturales y territoriales. Generalmente, este tipo de desarrollo económico de carácter local o regional (subnacional), basado en una utilización de recursos endógenos y generalmente conducido 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.

Naturalmente, el respaldo político-administrativo por parte de los gestores públicos locales y la convicción de que se tiene un papel que desempeñar en el fomento económico territorial, son factores decisivos en estas iniciativas de desarrollo local, para lo cual es también fundamental la concertación estratégica entre los actores socioeconómicos locales (asociaciones de empresarios, entidades financieras, centros de consultoría para empresas, universidades e institutos de I+D, etc.), a fin de lograr la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial y productivo local.

Como es bien sabido, el logro de los equilibrios macroeconómicos no garantiza por sí sólo el desarrollo económico. Ello depende, fundamentalmente, de la capacidad continuada de introducción de innovaciones tecnológicas, gerenciales y organizativas en el *nivel microeconómico* de la actividad productiva y tejido empresarial territorial. Igualmente, se hace preciso una serie de intervenciones en el *nivel mesoeconómico*, en el que tanto el sector público como los agentes privados empresariales, deben ser capaces de abrir espacios de concertación estratégica y construir la institucionalidad político-administrativa en respaldo del desarrollo. El impulso de los procesos de *descentralización* política debe facilitar, pues, la identificación y liberación de iniciativas de carácter productivo y empresarial, así como el fomento de las mismas, ya que de ello depende precisamente la mayor difusión del crecimiento económico y la generación de empleo productivo (factores decisivos para el objetivo de equidad social), así como un conocimiento superior de las limitaciones y características concretas del medioambiente territorial.

En resumen, el impulso del desarrollo económico con equidad y sustentabilidad medioambiental, obliga a un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas encaminadas al logro de los principales equilibrios macroeconómicos, se impulsen las potencialidades existentes en el territorio, para lo cual los gobiernos regionales y locales deben desempeñar un papel decisivo, facilitando 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 del citado entorno institucional favorecedor del fomento productivo y posibilitador 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.

ESQUEMA 4.3: DIFERENCIAS EN LOS ENFOQUES DE DESARROLLO “DESDE ARRIBA” Y “DESDE ABAJO”

<p>* CRECIMIENTO CUANTITATIVO COMO GUIA: (MAXIMIZACION DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO)</p> <p>* ESTRATEGIA BASADA EN EL APOYO EXTERNO (INVERSIONES EXTRANJERAS, AYUDA EXTERIOR)</p> <p>* TESIS DEL "GOTEO" O DIFUSION DEL CRECIMIENTO A PARTIR DE LOS NUCLEOS CENTRALES. (LA TESIS DE LA "LOCOMOTORA" DE LOS PAISES CENTRALES, QUE ARRASTRA A LOS RESTANTES PAISES EN DESARROLLO)</p>	<p>* PREOCUPACION MAYOR POR: → DISTRIBUCION DEL INGRESO → SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL → CALIDAD DE VIDA → RELACIONES LABORALES → SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS DE LA POBLACION</p> <p>* POTENCIACION DE LOS RECURSOS PROPIOS: → ARTICULACION DEL TEJIDO PRODUCTIVO TERRITORIAL → MAYOR VINCULACION DEL TEJIDO EMPRESARIAL LOCAL → CONTROL MAYOR DEL PROCESO DE DESARROLLO POR ACTORES LOCALES</p> <p>* IMPULSO DE INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL</p>
--	---

Así pues, como se resume en el **Esquema 4.3**, mientras las teorías y políticas del desarrollo concentrador y “desde arriba” señalan el crecimiento cuantitativo y la maximización del producto interno bruto como guías del desarrollo, las estrategias de desarrollo económico local muestran un mayor interés y preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas en el territorio, la mejora del empleo, ingreso y calidad de vida, así como el mantenimiento de la base de recursos naturales y el medioambiente.

Del mismo modo, frente a una estrategia basada 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.

Estos planteamientos, que distan mucho de constituir un proyecto autárquico, buscan, en suma, difundir el desarrollo, endogeneizando 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.

Igualmente, suponen un planteamiento que asume las limitaciones de las tesis de la difusión del crecimiento económico a partir de las grandes empresas y aglomeraciones urbanas. El tipo de crecimiento capitalista,

concentrador y excluyente predominante, basado en la gran empresa, ha profundizado la heterogeneidad social, territorial y empresarial, haciendo obligada una intervención concertada de los diferentes actores sociales subordinados, en favor de una estrategia más integral de desarrollo orientada a garantizar espacios de cohesión social y subsistencia digna para la mayoría de la población.

Como vemos, las estrategias de desarrollo económico local conciben al territorio como agente de transformación social y no únicamente como espacio funcional. El territorio socialmente organizado y sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, son aspectos muy importantes desde esta 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 insiste, pues, en la existencia de un **potencial de recursos** (humanos, institucionales, económicos, culturales) que a nivel territorial implica un **potencial de desarrollo endógeno**. En 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; conexión entre el sistema educativo y de capacitación de la fuerza de trabajo y los problemas y necesidades locales; instituciones de capacitación empresarial y tecnológica; sistema de investigación y desarrollo (I+D); inventario de recursos naturales y medioambientales; estructura social y política local; tradición cultural local; organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, entre otros aspectos.

Los poderes públicos locales deben concertar con los agentes empresariales privados la institucionalidad adecuada que facilite la recogida sistemática de esta información, o que promueva los espacios de intervención público-privada definidos en estos ámbitos. Una Municipalidad o un gobierno territorial que no emprenda estas actividades queda condenado a distribuir las transferencias que reciba desde el nivel central, en lugar de situarse como actor de desarrollo en la esfera de la producción y la generación de riqueza y empleo.

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 frecuente inexistencia de este componente decisivo para el desarrollo obliga a su construcción social. De ahí la trascendencia del estímulo a las actitudes creativas e innovadoras en el territorio desde la base misma del sistema escolar, relacionadamente con los aspectos específicos del territorio y medio ambiente concretos. Igualmente, esto puede justificar también una intervención del gobierno local en la gestión empresarial directa cuando exista escasez de empresarios innovadores, mientras tanto se despliega el citado proceso de construcción social en el territorio para superar dicha carencia hacia el futuro.

Como vemos, no hay recetas fijas en la búsqueda del desarrollo económico local. Pero, en todo caso, no es el desmantelamiento del Estado lo que nos llevará al desarrollo, sino la definición de una **nueva agenda** de actuaciones concertadas con 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, etc.) en la cual la planificación del desarrollo se visualiza como una tarea colectiva de interés común en la mejora del nivel de vida de toda la población local.

Puede, por tanto, señalarse que el **desarrollo económico local** es 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 perfiles productivos locales.
- c) **Socio-cultural**, 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 potenciales y limitantes del medio natural, a fin de asegurar la sustentabilidad del medio ambiente.

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

- * La articulación productiva territorial del tejido empresarial y las diferentes actividades rurales, urbanas, agrarias, industriales y de servicios.
- * El compromiso con el empleo productivo y la atención al mercado de trabajo local.
- * El conocimiento de las tecnologías apropiadas a la dotación de recursos y potencialidades territoriales.
- * La atención a la innovación tecnológica y organizativa adecuadas en el nivel productivo y empresarial local.
- * El involucramiento de trabajadores/as locales en la redefinición de la organización productiva.
- * La adaptación del sistema educativo y de capacitación profesional a la problemática productiva y social territorial.
- * La existencia de políticas específicas de apoyo a las microempresas, pequeñas y medianas empresas, cooperativas y sector informal local.
- * El acceso a los servicios de desarrollo empresarial.

Algunas de estas líneas de política deben concertarse entre las diferentes instancias públicas territoriales, a fin de lograr un diseño coherente de actuaciones. De ahí que la entrega de competencias reales y distribución del poder que entraña la **descentralización político-territorial** constituya un requisito crucial para dotar a los territorios del máximo de autonomía y libertad en este tipo de estrategias de desarrollo local. De este modo, se posibilita el incremento de la cohesión y capacidad de funcionamiento autónomo, esto es, menos vulnerable y subordinado de la economía y sociedad locales. El resultado de todo ello, lejos de debilitar al Estado, lo fortalece notablemente al reforzar su propia base social y económica.

4.4 La diversidad de las estrategias de desarrollo económico

En el mundo actual, la reestructuración económica, la desindustrialización y la destrucción de empleo, las superiores exigencias de productividad y cualificación de los recursos humanos, la mayor competitividad en los diferentes mercados, el incremento de los niveles de desempleo, o la destrucción del medioambiente son, entre otros, centro principal de las preocupaciones económicas, sociales y políticas. Reflejan, en pocas palabras, la larga fase de transición tecnológica en la que nos encontramos, en este umbral del nuevo siglo.

No hay duda de que es necesario introducir mayores niveles de eficiencia productiva y racionalidad en el conjunto de actividades económicas, sectores y empresas, a fin de ajustar la estructura productiva a las nuevas exigencias de la actual revolución tecnológica y organizativa. Pero ello requiere una estrategia de desarrollo que sea capaz de dinamizar y utilizar productivamente la potencialidad de los recursos naturales, humanos, tecnológicos, ambientales y territoriales existentes.

Por lo general, hasta hace bastante poco tiempo, la mayoría de los expertos y analistas solían pensar que la estrategia de desarrollo transitaba de la mano de los procesos de industrialización y terciarización de la economía, y el crecimiento de los grandes núcleos urbanos y los principales países desarrollados, desde donde se transmitían los impulsos de crecimiento económico al resto de actividades y países. Se dejaban de lado así, en esta línea principal de pensamiento sobre el desarrollo económico, las posibilidades de generación de riqueza y empleo por parte de las iniciativas locales, las pequeñas ciudades o las áreas rurales. El motivo principal de este hecho es que muchos de los expertos seguían apegados a los viejos planteamientos sobre el desarrollo económico, el cual era equiparado a la industrialización, la urbanización y la concentración de actividades económicas en grandes empresas. Este sesgo industrial-urbano y concentrador aún se encuentra presente en la visión predominante de bastantes analistas. Sin embargo, junto a esta vía privilegiada en los planteamientos convencionales sobre el desarrollo económico, existen también en la realidad procesos e **iniciativas de desarrollo económico local** que se basan en un aprovechamiento de los recursos existentes en cualquier territorio, ya sean de origen rural, ambiental, agroindustrial, o de servicios, y suponen, por tanto, una **vía difusa** (no concentrada) de desarrollo y empleo para la población allí radicada.

A lo largo de las dos 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 en realidad 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 incorpora, de hecho, más complejidad tecnológica y organizativa que una tradicional producción manufacturera.

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, como el conjunto de actividades agrupadas ("cluster") de proveedores y clientes, en el que dicha empresa se encuentra, el cual tiene siempre una localización concreta, en un determinado territorio. Advertimos, pues, cómo las simplificaciones excesivas en el análisis económico convencional (la empresa, el consumidor, 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 y, en muchos casos, las únicas posibles. 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 localidades y regiones, a fin de generar más riqueza y empleo, buscando así una difusión más equilibrada del crecimiento económico a nivel territorial y mayores niveles de ingreso.

Esto exige, de parte de la gestión pública, promover una estrategia de desarrollo no simplificadora de la realidad, es decir, obliga a incluir en dicha estrategia la propia complejidad de situaciones existente, lo cual hace obligada la aproximación territorial y descentralizada, para lograr eficacia y eficiencia en las actuaciones relativas a la innovación tecnológica y la adaptación de la oferta de cualificación de recursos humanos a las necesidades de modernización de la base productiva y tejido empresarial locales.

En tal sentido, el impulso de la concertación de actores locales, tanto públicos como privados (ayuntamientos, centros de capacitación, institutos de enseñanza media y de formación profesional, universidades, asociaciones o cámaras empresariales, sindicatos, organizaciones cívicas, etc.), constituye una tarea principal que corresponde promover principalmente -aunque no exclusivamente- a los responsables públicos locales y regionales, a fin de mejorar la vinculación en red de los mismos, para la mejora de la eficiencia productiva y competitividad de cada sistema económico local.

La creación de un "entorno territorial innovador" se configura, pues, como uno de los objetivos principales de tales iniciativas de desarrollo económico local, ya que el territorio es también, como vemos, un actor decisivo de desarrollo y, como tal, debe dotarse de componentes de calidad para alentar la creatividad y la capacidad empresarial. 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 desarrollo empresarial, y a las líneas de financiación más apropiadas a sus características.

Se supera, 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 nos propone el enfoque del desarrollo económico local.

Error! Bookmark not defined.

CAPITULO 5: LAS INICIATIVAS LOCALES DE DESARROLLO Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

5.1 Reestructuración económica y regulación socioinstitucional: la importancia de la descentralización: la importancia de la descentralización

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 requiere también de adaptaciones sociales, institucionales y políticas en el ámbito del Estado, 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 recursos humanos. Por otro lado, y como también se ha señalado, 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, como es el caso de América Latina y el Caribe, el acceso a la oferta de factores de innovación tecnológica y de gestión (esto es, información sobre tecnologías de producto y proceso, infraestructuras especializadas, servicios de certificación, normalización y homologación de productos, información sobre mercados y comercialización en el exterior, acceso a líneas apropiadas de crédito y capital-riesgo, etc.) no está en absoluto asegurado. Esto es, dicho mercado no está construido territorialmente para este tipo de empresas, dificultando -por consiguiente- los procesos de transformación y modernización.

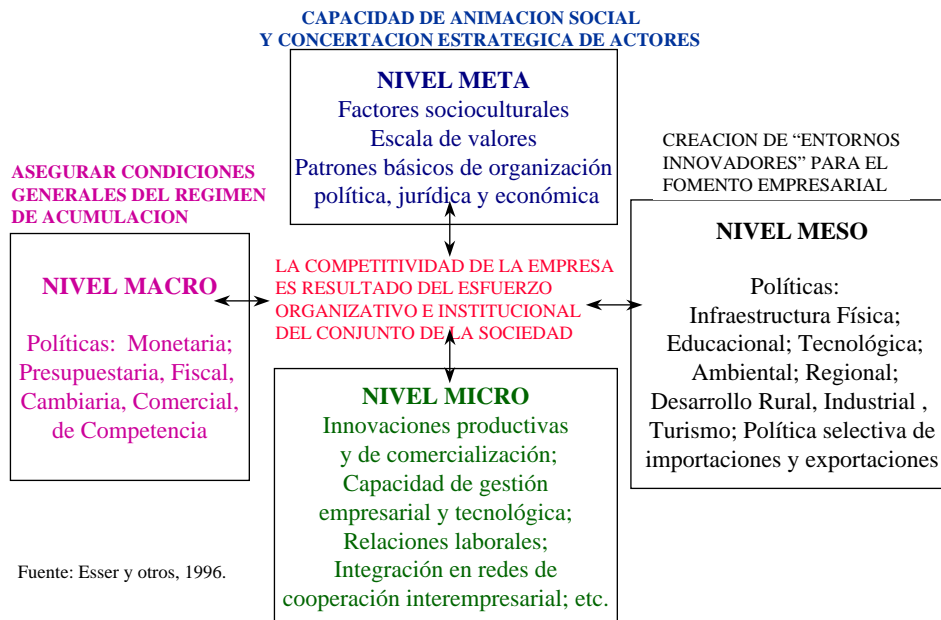
La oferta de tales servicios de desarrollo empresarial no puede ser, además, genérica sino especializada, esto es, debe responder a las circunstancias específicas de cada territorio (perfil productivo, características medioambientales, problemática social, laboral y cultural, etc.). De ahí la necesidad 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, regional, provincial y municipal).

La gran empresa puede costear los servicios de desarrollo empresarial, bien interiorizando dentro de ella la producción de los mismos, o bien subcontratándolos fuera. Pero la mayoría del tejido empresarial, compuesto por microempresas y pequeñas empresas, no puede producir ni adquirir aisladamente tales servicios especializados. Por ello se hace precisa una *activa política de oferta* dirigida a la animación local y construcción concertada de los diferentes "*entornos innovadores territoriales*", a fin de disponer de la institucionalidad apropiada para el desarrollo económico local.

Ante tales exigencias no cabe, por tanto, una actitud pasiva, ni tampoco limitada a un buen manejo de la política macroeconómica, ya que es 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* (Esser y otros, 1996).

ESQUEMA 5.1

FACTORES DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD SISTEMICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO



Nos encontramos, de este modo, ante el hecho de que, pese a los enormes costes del ajuste macroeconómico reciente en América Latina y el Caribe, éste no asegura por sí sólo la reestructuración productiva y de gestión requeridos ya que, como hemos señalado, las exigencias principales de la actual fase de transición tecnológica se encuentran en los niveles *microeconómico y territorial* de los cambios en las formas de producción y gestión de las empresas y actividades productivas realmente existentes, las cuales se ubican siempre en determinados contextos territoriales, nunca en el vacío, como presupone la reflexión económica convencional.

Como es bien conocido, la reestructuración económica exige nuevas formas de acumulación de capital que buscan 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 situación.

Una interpretación simplista y conservadora (por lo demás bastante difundida) 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 basados en la innovación, la diferenciación y calidad del producto o del servicio, esto es, a través de ventajas competitivas dinámicas y no solamente espurias.

Como se señala, las exigencias del nuevo modelo de acumulación lo que plantean es una apuesta basada en 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. 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 "postfordista", 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" constituye un elemento clave para el logro de la productividad y la competitividad empresarial y, como tal, puede afirmarse que el "territorio" es un actor competitivo.

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 tales 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* en los países de América Latina y el Caribe, puede constituir una herramienta de liberación de potencialidades de desarrollo económico local, como lo ha sido, por ejemplo, en la reconstrucción de la democracia española mediante el Estado de las Autonomías⁷.

Ello depende, naturalmente, de los contenidos sustantivos que se den a los procesos de *descentralización*. Inicialmente, según puede verificarse en los planteamientos originarios del recetario de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional en los años ochenta, la descentralización fue visualizada como un medio para reducir la presencia 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. Ni 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, provinciales y regionales) pueden atender fundamentalmente 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 locales y regionales 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.

Esta manera de concebir el desarrollo supera, por tanto, la clásica concepción del mismo contenida en el enfoque 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 muy escasa utilidad para la actuación en términos de desarrollo económico local. La exigencia de la descentralización conlleva, sin embargo, la necesidad de dotarse de indicadores socioeconómicos desagregados territorialmente, así como incorporar otro tipo de información sobre las diferentes capacidades o potencialidades de desarrollo de cada territorio, tanto en lo relativo a los rasgos medioambientales, como sociales y culturales, a fin de trascender los enfoques conceptuales simplificadores del crecimiento económico, tal y como éste es visualizado desde la perspectiva economicista tradicional.

⁷ En Chile, sin embargo, la designación directa de los Intendentes Regionales por el Presidente de la República, retrasa hoy por hoy la asunción de iniciativas locales de desarrollo por parte de dichos responsables públicos territoriales.

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 5.2**).

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 más 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, así mismo, en lugar de pensar la economía como un conjunto de sectores, se requiere concebirla 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 y el empleo.

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 una institucionalidad (organizaciones, normas y reglas de conducta entre actores, políticas) apropiada para el desarrollo local, lo cual forma parte del denominado nivel intermedio o "mesoeconómico".

Error! Bookmark not defined.ESQUEMA 5.2

RASGOS DIFERENCIALES DE LAS POLITICAS DESCENTRALIZADAS

Error! Bookmark not defined.DISEÑO DESCENTRALIZADO DE POLITICAS	DISEÑO CENTRALISTA DE POLITICAS
<p>* HORIZONTALIDAD</p> <p>(Políticas de apoyo indirectas, orientadas de forma integral a crear oportunidades para emprendimientos innovadores)</p> <p>* SELECTIVIDAD</p> <p>(Se definen según los diferentes perfiles productivos de cada territorio)</p> <p>* TERRITORIALIDAD</p> <p>(Piensan la Economía nacional como un conjunto de economías territoriales, y no solamente como un conjunto de sectores económicos)</p> <p>* CONCERTACION</p> <p>(Elaboración de las políticas conjuntamente con los diferentes actores sociales)</p>	<p>* VERTICALIDAD</p> <p>(Se dictan desde el nivel central del Estado, normalmente bajo una lógica sectorial y no suelen ser fruto de la concertación de actores)</p> <p>* GENERALIDAD</p> <p>(Se suponen válidas para cualquier espacio geográfico)</p> <p>* FUNCIONAL/SECTORIAL</p> <p>(Piensan en una Economía nacional compuesta de sectores)</p>

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, entre otras figuras, un universo interesante de "Agencias de Desarrollo Local o Regional", "Centros de Desarrollo Empresarial", "Institutos Tecnológicos", etc., los cuales 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 no puede producir ni acceder localmente a los servicios de desarrollo empresarial, ni tampoco dispone de líneas de financiación o capital-riesgo adecuadas, ni disfruta, por lo general, de infraestructuras especializadas pensadas para dichas

empresas.

5.2 Políticas de reforma estructural e iniciativas locales de desarrollo

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, propugnan la necesidad del 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 socio-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 asegura 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 eficientes que la instancia pública. En realidad, no siempre es así. El caótico y deficiente funcionamiento de la circulación colectiva de microbuses para el transporte urbano en Santiago de Chile, con toda una larga secuela de mal servicio, peligrosidad en la circulación vial y alarmante contaminación ambiental es sólo un ejemplo que permite mostrar cómo, a veces, la desregulación y la privatización no pueden lograr criterios de eficiencia y calidad en la prestación de servicios o en la producción de bienes.

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 volver a 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 y hacia adelante) con proveedores de insumos, de un lado, y con clientes y mercados, de otro. En otras palabras, se hace preciso identificar la localización de la empresa, tanto en su territorio concreto, como en su "cluster" (o agrupamiento) 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 y los servicios de desarrollo empresarial existentes 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, cooperación entre empresas, etc., 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 de calidad 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 está, pues, en el abandono de las instancias de

regulación en manos de un sector privado empresarial cuya finalidad última, el máximo lucro, no podrá ser nunca el único criterio organizador de las sociedades democráticas desarrolladas.

Tras varios años de aplicación de reformas macroeconómicas en América Latina, dichas políticas -pese a lograr un mayor control de los equilibrios básicos- no parecen ser suficientes para asegurar la innovación tecnológica y de gestión de su tejido productivo y empresarial, mayoritariamente compuesto por microempresas y pequeñas y medianas empresas; para incrementar la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales existentes; para prevenir la degradación del medioambiente; para difundir el crecimiento económico de forma más equilibrada en los diferentes territorios; y, en suma, para lograr 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 dos últimas décadas un conjunto diverso de *iniciativas locales de desarrollo*, tratando de generar actividades, empresas, o nuevos empleos a través de:

- El estímulo de la innovación creativa y los emprendimientos empresariales, a fin de facilitar mediante 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 del producto, es hoy cuestionado por la incesante incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión, fuertemente ahorradoras de mano de obra, y 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 de los países, 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. Si esto sucede en el mundo desarrollado, en el caso latinoamericano la situación es aún más incipiente, pues ni tan siquiera existe un esfuerzo de investigación sistemático sobre las experiencias propias de desarrollo económico local en curso.

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 base empresarial innovativa; 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, de *una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio* y de la pasiva espera a que los poderes públicos, la inversión extranjera y las grandes empresas, el sistema de protección social, o la cooperación internacional aporten las soluciones. Por el contrario, desde esta perspectiva 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, esto es, de nivel redistributivo, cuando se evidencia la necesidad de contemplarlas desde la misma lógica de desarrollo económico, tratando de articularlas mejor con las reformas estructurales emprendidas, a fin de complementar la eficacia de las mismas.

En otras palabras, si los retos principales del ajuste 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 en términos de "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.

5.3 Cambio estructural y economías locales

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 (capital, recursos humanos, tecnología), a fin de incrementar la productividad.
- La competitividad en los mercados de productos.
- La eficacia y eficiencia del sector público, mediante el impulso de la reforma del Estado.

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 (MIPYMES), 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" (acero, textil, construcción naval, etc.) 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, energías limpias, etc.

Los procesos de reconversión de los sectores maduros conllevan despidos de mano de obra, principalmente de 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 cualificación 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, que es ya también un rasgo de las sociedades desarrolladas, y que ayuda a explicar alguna de las causas de debilitamiento de las organizaciones de trabajadores, así como la aparición de actitudes políticas insolidarias ante la falta de proyectos emancipatorios que contemplen con mayor lucidez la emergencia de un nuevo tipo de sociedades donde el trabajo individual no sea el único elemento capaz de garantizar la integración social.

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 OCDE, reforzando además, los intercambios entre grandes empresas y en el propio seno de las mismas (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 interconectadas en ese núcleo globalizado. Conviene no olvidar, sin embargo, que ello afecta, sin embargo, a sólo una parte reducida de la producción mundial, ya que -como antes se señaló- casi el ochenta por ciento de dicha producción mundial, en promedio, sigue desarrollándose en mercados de ámbito local o nacional.

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 territoriales. Dicho de otra forma, la tensión competitiva internacional introduce también progresivamente mayores exigencias en todos los mercados locales. 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 agrario, minero o de servicios.

Así pues, para mantener la eficiencia productiva y competitividad es crucial mantener la tensión por la innovación incesante, 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 citadas 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 MIPYMES 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 (partenariado) en el territorio, reduciendo con todo ello los niveles de incertidumbre y los *costos 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.

Como se aprecia, entre los factores estratégicos para la construcción de estos entornos innovadores territoriales podemos diferenciar algunos de naturaleza tangible, tales como la composición sectorial de la base económica local, los tipos y tamaño de empresas, la estructura y nivel de costos y precios de los factores, la naturaleza de los productos y procesos productivos, el medioambiente, las infraestructuras físicas, etc. Pero otros factores son de naturaleza *intangibles*, y 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 o agencias de desarrollo local. Estos componentes intangibles son, pues, 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 consiguiente 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 avanzados a empresas, 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 o barrios de las ciudades medias y grandes, junto a deseconomías debidas a la misma aglomeración urbana, con incremento de problemas y violencia social, degradación del medioambiente, etc.

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 provocada por la falta de fuentes de energía alternativas; son, entre otros, problemas que sitúan, por lo general, las posibilidades de gestión municipal en escenarios bien 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 turismo 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, ya sea mediante los modernos sistemas de información geográfica, 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 de la sustentabilidad ambiental.

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, construcción naval, química básica, sector textil, o extracción de carbón, entre otros; ante lo cual la gestión del desarrollo económico local debe enfrentar problemas de reconversión industrial y recualificación de recursos humanos, lo cual requiere, por lo general, apoyos sustantivos desde las esferas de la administración pública, central y regional. 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.

5.4 Las iniciativas locales de desarrollo, una respuesta flexible al cambio estructural en el territorio

Desde el descubrimiento de los "distritos industriales" italianos o los "sistemas locales de empresas" en España, en realidad, el modelo de industrialización característico de los países capitalistas antes de ser eliminado de la escena por el éxito de los procesos fordistas de producción en serie, han ido emergiendo en diversos países de Europa Occidental importantes iniciativas locales 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 redes de los diferentes actores socioeconómicos locales (empresas, universidades, municipalidades, centros tecnológicos, consultorías, 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 con el perfil del sistema productivo local, la mejora de la comercialización, diseño y calidad de los productos, la entrega a tiempo, etc.

La construcción de entornos innovadores territoriales mediante una política combinada de fortalecimiento de las Administraciones Locales (regiones, provincias y municipios) y el fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas son, pues, ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas de desarrollo local, en las cuales la decisión y lucidez de los responsables locales y regionales es un aspecto crucial.

Las 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 según los cambios en el contexto externo, tratando de buscar soluciones apropiadas a las nuevas situaciones.
- Modos de coordinación institucional más o menos formalizados, así como recursos de cooperación y de intercambios 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 cultura técnica, etc., 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 flexible, 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, a la cultura técnica y al espíritu de empresa.
- 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 rol como catalizadoras y animadoras de tales iniciativas.

En algunos casos estas iniciativas innovadoras descansan en sistemas de redes de pequeñas y medianas empresas que constituyen verdaderos "distritos", pero en otras ocasiones pueden coexistir con la presencia de grandes empresas, las cuales subcontratan localmente algunas actividades sustantivas de la base económica 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 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, como hemos señalado), provocan 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 aproximación centralista y sectorial. En su lugar se requiere un diseño de políticas en el que las Administraciones Locales (regionales, provinciales y municipales) intervengan como actores decisivos en el ejercicio de concertación de actores públicos y privados para hacer frente a las diferentes situaciones.

En tal sentido, cabe citar también la reducida validez de la información recolectada desde las instancias centrales, con un excesivo nivel de agregación, lo que la impide constituirse en herramienta apropiada para la actuación a nivel local. Dicho tipo de información económica se ocupa, además, de los **resultados del proceso económico**, cuando lo que se requiere, desde el punto de vista del desarrollo local, es una información estratégica sobre **capacidades de desarrollo** en cada territorio, a fin de poder adoptar políticas inteligentes ante la complejidad del cambio estructural, en un escenario crecientemente "globalizado".

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 una vía más "difusa", 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 o datos del actual contexto internacional.

También en este punto, hay que hacer alusión a la pervivencia de las simplificaciones ideológicas existentes en las interpretaciones habituales de los discursos neoliberal conservador y marxista tradicional. En el primero se tiende a reducir la compleja realidad socioeconómica en un cuadro macroeconómico monetario en el que no están los actores, ni el territorio, ni el medioambiente, ni las instituciones o la cultura. En el segundo, se tiende a confundir el núcleo globalizado de la economía mundial con la totalidad de la misma, despreciando igualmente la importancia de las MIPYMES y la producción y mercados de ámbito local, los cuales sencillamente no son considerados, se identifican como economía informal, o como fracciones de capital irrelevantes.

De ninguno de estos discursos simplificadores, igualmente despreciativos con la investigación empírica, puede deducirse propuesta sustantiva alguna en términos de desarrollo económico. La simplificación conservadora, al menos, insiste en la estabilidad macroeconómica, la cual es, en efecto, una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr la innovación tecnológica y organizacional que requieren los procesos de desarrollo en la base productiva y empresarial.

Habrà que insistir, pues, en que la inmensa mayoría de las actividades productivas en el mundo se caracterizan por desenvolverse en mercados locales y nacionales, las cuales están, además, protagonizadas por microempresas y pequeñas y medianas empresas que precisan, para poder innovar y fortalecer su eficiencia productiva y competitividad, de una decidida política de construcción territorial de entornos institucionales apropiados, y no únicamente confiarse en la estabilidad macroeconómica y la inserción en algunas actividades vinculadas a determinados nichos de mercado dinámicos a nivel internacional.

El debate ideológico debería ser sustituido por una mayor exigencia de comprobaciones empíricas ya que, en suma, el compromiso de los intelectuales debe partir de los hechos, y no de la sustitución de los mismos por fantasías y prejuicios, por mucho que éstos crean provenir de visiones supuestamente críticas.

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" en la acumulación capitalista (Pérez, 1986), tras el agotamiento del modelo de desarrollo fordista⁸.

La promoción y modernización de los *sistemas productivos locales* responde, pues, a las exigencias de transformación productiva, empresarial y organizativa que, en esta fase "postfordista", 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, de 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.

En resumen, 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 (y por tanto, flexible) de acumulación del capital; mientras la segunda puede interpretarse como uno de los instrumentos de regulación, cuyo éxito se debe a su mayor capacidad (flexibilidad) para instrumentar la coordinación de las actuaciones y la cooperación entre los diferentes actores públicos y privados territoriales, para el desarrollo económico local.

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 más flexibles y descentralizadas territorialmente, así como a organizaciones más

⁸ Naturalmente, en los diferentes países de América Latina, los rasgos del "fordismo" tendrían características bastante diferentes que en los países centrales. Para una reflexión sobre la especificidad del empresariado latinoamericano formado durante la fase sustitutiva de importaciones, véase C. Pérez (1996).

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 existentes 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.

La introducción de nuevas tecnologías en los procesos productivos y la aparición de nuevos productos; la diversificación incesante y la diferenciación entre los distintos segmentos de la demanda; el incremento de la competencia en los mercados, basada también en el despliegue de procesos de cooperación empresarial para acceder a algunos de los servicios avanzados más complejos (investigación básica o investigación y desarrollo (I+D), por ejemplo); la reorganización de la gestión empresarial; o los mayores requerimientos en la cualificación de los recursos humanos; son algunas de las exigencias ineludibles de la reestructuración productiva y organizativa actual.

Ante ellas, 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. En la práctica, uno de los principales rasgos de estas iniciativas locales de desarrollo, es el *carácter espontáneo* de este tipo de respuestas ante el ajuste productivo, esto es, el hecho de que dichas iniciativas se han visto impulsadas esencialmente por factores de tipo económico, sin que existiese una decidida actuación a favor de estas políticas de fomento económico local desde la Administración Central del Estado.

De otro lado, la reestructuración de los sistemas productivos y organización del tejido empresarial tienen un impacto neto destructor de empleo, ya que la intensificación tecnológica y el incremento de la eficiencia organizativa son ahorradoras de mano de obra, esencialmente no cualificada. Del mismo modo, el impacto es crucial en lo relativo a las formas de relación laboral y las exigencias de capacitación de la fuerza de trabajo.

Por consiguiente, los instrumentos de intervención del Estado central pierden eficacia como elementos de regulación de la economía, al producirse el desajuste entre las exigencias de dicha regulación (provocada por los cambios en los procesos de acumulación) y el marco social, institucional y político preexistentes. En otras palabras, los cambios radicales en el proceso de acumulación del capital acaban forzando la introducción de innovaciones socioeconómicas e institucionales, adecuadas a las nuevas circunstancias de la producción.

Las fuertes transformaciones en el modelo de acumulación de capital plantean, pues, la necesidad de adaptar esquemas de regulación como los de la gestión de los mercados de trabajo y la adaptación y difusión del progreso tecnológico, que las instituciones que fueron diseñadas durante el modelo fordista anterior, en la fase expansiva del ciclo largo de acumulación, ya no son capaces de realizar de forma eficiente.

5.5 Un planteamiento integrado para el desarrollo empresarial y el desarrollo económico local

Si el desarrollo económico es resultado del esfuerzo organizado de toda la sociedad y no puede seguir considerándose tan 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 también la *reinención de la gestión pública*, a fin de incorporar una concepción integral de la innovación tecnológica 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 correspondientes "clusters" o 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 (*macro, micro, meso y meta*) deben ser incorporados en la gestión pública estratégica, la cual no es únicamente patrimonio del Estado central, sino que es competencia decisiva de las Administraciones Públicas territoriales, así como del conjunto de los actores sociales locales.

El abandono de las lógicas de la pasividad y del subsidio, sustituyéndolas por la incorporación de una cultura local innovativa, son componentes de este nuevo enfoque, al igual que el diseño institucional no burocrático, dotado de agilidad y eficiencia operativa.

Error! Bookmark not defined.

ESQUEMA 5.3

*** EL DESARROLLO ES RESULTADO DEL ESFUERZO ORGANIZADO DE TODA LA SOCIEDAD**

- NO ES PRODUCTO DE UNA PLANIFICACION DESDE EL ESTADO CENTRAL
- NI LA EMPRESA ACTUA EN EL VACIO

*** NECESIDAD DE REINVENTAR LA GESTION PUBLICA:**

- VISION DE LARGO PLAZO;
- CONCEPCION INTEGRAL DE LA INNOVACION TECNOLOGICA COMO UN PROCESO DE CAMBIO SOCIO-INSTITUCIONAL Y CULTURAL;
- CONCERTACION CON LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES TERRITORIALES Y BUSQUEDA DE UN ACUERDO POR EL DESARROLLO Y EL EMPLEO;
- ABANDONO DE LA LOGICA DE SUBSIDIO E INTRODUCCION DE UNA CULTURA DE INNOVACION EMPRESARIAL;
- CARACTER INSTITUCIONAL NO BUROCRATICO, CON AGILIDAD Y OPERATIVIDAD;

*** RASGOS COMUNES DE UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE DESARROLLO TERRITORIAL:**

- LAS ACTIVIDADES SE ORIENTAN A LA PROMOCION DEL POTENCIAL DE DESARROLLO ENDOGENO Y NO SOLO A LA CAPTACION DE INVERSIONES FORANEAS;
- IMPORTANCIA DE LA DIMENSION TERRITORIAL DE LA POLITICA TECNOLOGICA Y FOMENTO DE POTENCIALIDADES ENDOGENAS ESPECIFICAS DE CADA ZONA;
- ATENCION PRIORITARIA A PYMES, A FIN DE INTRODUCIR CRITERIOS DE RENTABILIDAD SOCIAL Y GENERACION DE EMPLEO, Y NO SOLO LA RENTABILIDAD FINANCIERA INMEDIATA;
- ASEGURAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL EN EL ENTORNO TERRITORIAL;
- DESARROLLO DE REDES INSTITUCIONALES Y ACUERDOS DE COOPERACION PARA CONSTRUIR EL ENTORNO INNOVADOR APROPIADO;
- CONSIDERACION DE LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL DE LAS DIFERENTES OPCIONES PRODUCTIVAS.

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

- a) Las actividades orientadas a la promoción del potencial de desarrollo endógeno y no sólo a la captación de inversiones foráneas.
- b) La importancia de la dimensión territorial de la política tecnológica a fin de facilitar el fomento de las potencialidades endógenas de cada zona.
- c) 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.
- d) El aseguramiento del acceso a los servicios de desarrollo empresarial en el "entorno" territorial, a las microempresas y PYMES.
- e) El desarrollo de redes institucionales y acuerdos de cooperación y complementariedad territoriales en la construcción del entorno innovador territorial apropiado.

Este enfoque posee, pues, diferencias sustantivas con el planteamiento tradicional de las políticas de desarrollo territorial, tanto en lo relativo al diseño de la estrategia, determinación de objetivos y mecanismos de actuación, tipos de gestión y agentes

participantes en la misma (ver **Esquema 5.4**). Así, mientras en el planteamiento tradicional priman la visión funcional o sectorial y el interés por el desarrollo polarizado, en el nuevo planteamiento se destaca la importancia de la difusión del crecimiento económico y el empleo, con una visión territorial del proceso de desarrollo. Igualmente, en lo relativo a los objetivos el nuevo planteamiento resalta la innovación, calidad y flexibilidad como criterios de actuación organizacional y productiva, así como la difusión de estos criterios en numerosos proyectos, resaltando más la calidad que el mero crecimiento cuantitativo y la concentración en grandes proyectos, tal como se destacaba en el planteamiento tradicional.

La movilización del potencial endógeno y la utilización de recursos locales y externos se seleccionan como mecanismos de actuación en el nuevo planteamiento, a diferencia de las preocupaciones tradicionales por la atracción de inversiones foráneas y la suposición de movilidad de la fuerza de trabajo. Finalmente, en cuanto al tipo de organización y los agentes principales, el nuevo planteamiento destaca la importancia de la gestión local del desarrollo y la creación concertada de organizaciones e institucionalidad de carácter intermedio o mesoeconómico, frente a la gestión y administración centralista de los recursos; así como la relevancia de las Administraciones Públicas territoriales, PYMES y microempresas, y resto de la sociedad civil local, y no solamente el Estado central y las grandes empresas.

ESQUEMA 5.4: POLITICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL PREDOMINANTES

	PLANTEAMIENTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
Error! Bookmark not defined.ESTRATEGIA DOMINANTE	* DESARROLLO POLARIZADO (VISION FUNCIONAL)	* DESARROLLO DIFUSO (VISION TERRITORIAL)
OBJETIVOS	* CRECIMIENTO CUANTITATIVO * GRANDES PROYECTOS	* INNOVACION, CALIDAD Y FLEXIBILIDAD * NUMEROSOS PROYECTOS
MECANISMOS	* REDISTRIBUCION Y MOVILIDAD DEL CAPITAL Y EL TRABAJO	* MOVILIZACION DEL POTENCIAL ENDOGENO * UTILIZACION DE LOS RECURSOS LOCALES Y EXTERNOS
ORGANIZACION	* GESTION CENTRALIZADA * ADMINISTRACION CENTRAL DE LOS RECURSOS	* GESTION LOCAL DEL DESARROLLO * CREACION CONCERTADA DE ORGANIZACIONES INTERMEDIAS
AGENTES	* ESTADO CENTRAL * GRANDES EMPRESAS	* ADMINISTRACIONES PUBLICAS TERRITORIALES * ESTADO CENTRAL * PYMES Y MICROEMPRESAS * ACTORES SOCIALES LOCALES * ORGANISMOS INTERMEDIOS * ENTES SUPRANACIONALES DE INTEGRACION ECONOMICA

CAPITULO 6: ESPACIO, TERRITORIO E INSTITUCIONES DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

6.1 La diferencia entre "espacio" y "territorio"

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están alterando sustancialmente la economía y la sociedad contemporáneas. Ellas no son sino un elemento principal de la profunda reestructuración tecnológica, organizativa, social e institucional a la que asistimos desde la fase recesiva de la anterior "onda larga" de la acumulación capitalista. Todos los procesos productivos, formas de organización del trabajo y gestión empresarial, así como los modos de regulación de los procesos socioeconómicos están sometidos, pues, a cambios radicales de enfoque y de contenido.

En tales circunstancias, de poco sirve pensar únicamente en el "espacio", esto es, en términos de distancia o costes de producción, ya que lo esencial es cómo introducir innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el entramado productivo y empresarial; para lo cual resulta preciso definir las nuevas formas de actuación del conjunto de las administraciones públicas, las cuales deben alentar el fomento productivo y la concertación estratégica de actores con el fin de lograr el desarrollo económico y social a nivel territorial. En este sentido, resulta obligado razonar en términos de "*territorios socialmente organizados*", pensados en función de sus capacidades para materializar dichas innovaciones y para generar sinergias positivas entre los responsables de las actividades productivas, esto es, en el conjunto del tejido empresarial.

El concepto de "*espacio*" como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades, o la polarización del crecimiento. Pero, desde la perspectiva del desarrollo local y regional, nos interesa básicamente otro concepto diferente, como es el "*territorio*", que incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. En pocas palabras, frente al concepto de "espacio" como contexto geográfico dado, nos interesa resaltar el concepto de "territorio" como actor de desarrollo.

El enfoque macroeconómico predominante en la visión convencional de la ciencia económica, al centrarse en los grandes agregados promedio (inflación, déficit público, ritmo de crecimiento del producto interno bruto, déficit de la balanza de pagos, etc.), elimina la consideración de los actores socioeconómicos reales, al tiempo que simplifica o reduce el territorio, contemplándolo únicamente como espacio geográfico, pero no como actor de desarrollo. Desde la perspectiva del desarrollo económico local se insiste, sin embargo, en que no existe una homogeneidad del espacio, sino una diversidad de situaciones y movimientos protagonizados por los actores territoriales socialmente organizados.

Al referirnos a un *territorio* incluimos, naturalmente, tanto a los gestores públicos locales y/o regionales, como a los actores privados empresariales y el conjunto de la sociedad civil. El desarrollo productivo no es sólo una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es resultado tan sólo de las actividades empresariales privadas. Dicho desarrollo depende de cómo el conjunto de la comunidad organiza la producción social. De hecho, el logro de la eficiencia productiva y competitividad de las empresas privadas es función "*sistémica*" de todo un conjunto de actividades que costea la sociedad, como las educativas y de capacitación de los recursos humanos, las de salud, higiene y vivienda, las de la adecuada resolución de conflictos en el sistema judicial y, sobre todo, las ocupadas en garantizar la existencia de los recursos estratégicos o servicios avanzados a la producción en el triple frente de la información, la capacitación y el acceso a la financiación.

De ahí la importancia de la intervención de los poderes públicos territoriales como "*animadores*" en la construcción de ese "*entorno*" de servicios que, de forma sistémica, facilite o haga posible el desarrollo productivo y empresarial. Esto quiere decir que el Estado y las administraciones públicas territoriales deben intervenir decisivamente en la programación del desarrollo económico, aunque diferentes son, sin duda, los contenidos, instrumentos, actores y enfoques de dicho proceso de planificación del desarrollo. En el momento actual, dicha intervención debe ser estratégica y participativa, y encaminada esencialmente a crear los lugares de concertación necesarios entre los diferentes actores sociales en pos de un logro común, cual es el desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado y medioambientalmente sustentable.

6.2 El tránsito hacia las economías de variedad

Como sabemos, los cambios principales en los regímenes de producción actuales, están transitando desde las formas estandarizadas propias de la producción en masa basadas en las economías de escala, a la búsqueda de las *economías de variedad*. El paradigma de la producción flexible o "postfordista" subraya el interés de la producción diversificada y de calidad, según los diferentes segmentos (o "nichos") de mercado identificados en una demanda diversificada y en constante cambio.

Pero la heterogeneidad no es sólo patrimonio de la demanda; la mundialización de la economía y la incesante introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los planos productivo y empresarial, conducen también a variaciones importantes desde el lado de la oferta, tales como la reorganización de la producción, el tipo de relaciones laborales y el mercado de trabajo, la ingeniería financiera, o el nivel de cualificación de la fuerza de trabajo, entre otros aspectos.

Igualmente, más allá del fatalismo al que normalmente conducen las reflexiones que se centran en el estudio del comportamiento de los grandes grupos empresariales y financieros, hay que insistir en que la lógica general de las fracciones más poderosas de la acumulación capitalista, siendo efectivamente hegemónica no explica, sin embargo, el funcionamiento de las restantes fracciones del capital, esto es, de las empresas de pequeña y mediana dimensión en los mercados locales o regionales, del conjunto de microempresas, del sector informal o de la economía campesina, formas todas de obtención de excedentes que tienen amplia presencia en las sociedades de América Latina y Caribe y el mundo en desarrollo en general. Existe, por tanto, un ámbito posible de actuaciones en los diferentes niveles territoriales ya que, pese a la citada hegemonía de las fracciones más poderosas del capital productivo y financiero a nivel mundial, ellas condicionan -pero no eliminan- las distintas prácticas y políticas posibles de desarrollo local o regional.

Las exigencias competitivas mayores que plantea el actual contexto de la globalización económica y la reestructuración tecnológica y organizativa subyacentes, obligan a las empresas y a los poderes públicos territoriales a establecer cada vez vínculos más estrechos entre sus organizaciones y líneas de actuación y su entorno, ya que deben ser capaces de responder a todas estas variaciones mediante una adecuada reorganización de sus estructuras productivas. En este sentido, lo verdaderamente estratégico es disponer de una red territorial de servicios avanzados de información, capacitación y financiación que faciliten a las empresas locales o regionales la adecuada "*flexibilidad*" productiva, la cual no puede reducirse únicamente a actuaciones orientadas a la contención de salarios y explotación de los recursos naturales no renovables. En lo esencial, dicha flexibilidad productiva contempla el conjunto de actividades vinculadas a la generación del valor agregado por las empresas, esto es, desde la gestión tecnológica y financiera hasta la comercialización y servicio postventa, todas las cuales son susceptibles de innovaciones para adaptarse más fácilmente a las condiciones cambiantes de la demanda.

Como se ha señalado, flexibilidad productiva quiere decir cambios en la cualificación y polivalencia de los factores productivos, de modo de obtener una mayor capacidad de adaptación a las nuevas líneas de producción y organización empresarial. En otras palabras, ello equivale a mayor capacidad de reorganizar por completo los diferentes enlaces de la "cadena del valor" (Porter, 1991). Este tipo de flexibilidad dinámica u "ofensiva" (Leborgne y Lipietz, 1994) tiene poco que ver con otra forma de flexibilidad estática o "defensiva", que se limita a la reducción de instalaciones, eliminación de los excesos de capacidad productiva, utilización de técnicas más contaminantes, o despido de mano de obra, pasando -además- a solicitar del erario público recursos financieros adicionales para posibles planes de viabilidad para sus negocios.

Por otra parte, incrementar los intercambios dentro de la organización productiva supone admitir una mayor complejidad en las interacciones o interlocución existentes entre las empresas y su entorno territorial, el cual debe ir adaptándose continuamente ante los incesantes cambios. Esto introduce una dificultad superior al viejo esquema jerárquico del modelo fordista y la especialización de la producción en serie, cuyos rasgos poseen un grado de complejidad organizativa menor.

Dicha complejidad implica también la integración tecnológica e informática de las distintas funciones de la empresa (concepción o diseño del producto, fabricación, comercialización, servicio postventa), las cuales ya no pueden basarse en la simple jerarquización de tareas. Por el contrario, la red informática que hace posible todas estas interconexiones debe asegurar la retroalimentación *en la misma unidad de tiempo real* de los diferentes momentos de la producción en sentido amplio, esto es, proporcionando, por ejemplo, información instantánea de las ventas de los productos en los mercados a las actividades de diseño y fabricación de los mismos. De aquí que lo importante sea

la calidad de las relaciones entre servicios y funciones empresariales.

Todas estas nuevas circunstancias que alteran las formas de producir y organizar o gestionar las actividades empresariales conllevan, naturalmente, importantes grados de incertidumbre y suponen, además, una amenaza permanente de "falta de liquidez" (Grefe, 1990) ante las mayores dificultades para amortizar los importantes costes que implica el trabajar con criterios de calidad y de variedad permanentes, lo cual acelera la obsolescencia de productos, equipos, diseños y cualificaciones de la mano de obra.

Si bien la citada integración tecnológica e informática de las diferentes funciones de la empresa puede ayudar decisivamente en todo este proceso de readaptaciones productivas y de gestión empresarial, de todos modos las empresas se encuentran ante esos riesgos de "falta de liquidez" y deben adoptar criterios eficientes para minimizarlos, lo cual conduce de nuevo a la importancia de poseer un "*entorno innovador territorial*" facilitador de la cooperación o asociación empresarial en aspectos estratégicos tales como el sistema local de difusión y adaptación de tecnologías o el diseño apropiado de la investigación y desarrollo (I+D).

Finalmente, desde el momento en que la amortización de costes fijos basada en series largas de producción ya no corresponde a las formas emergentes de organización productiva postfordistas, las *economías de escala* pasan a perder parte de su anterior importancia, e incluso la separación entre costes fijos y costes variables se ve debilitada. Las empresas están obligadas, así, a buscar otras modalidades de funcionamiento que, además de ser sustentables desde el punto de vista medioambiental, deben intentar amortizar lo más rápidamente posible sus costes fijos, tratando de sacar el mayor número de utilidades de los equipos y tecnologías instaladas, lo cual conduce a poner énfasis en las *economías de variedad*, esto es, la producción diversificada a partir de dichos equipos y tecnologías. Esta búsqueda de economías de variedad obliga a las empresas a revisar el contenido de sus estrategias de innovación, a la vez que plantea a los actores territoriales cómo facilitar la citada introducción de innovaciones productivas y gerenciales.

6.3 Las estrategias de innovación de las empresas y el acceso a los servicios de desarrollo empresarial

Normalmente, la ciencia económica convencional así como el planteamiento tradicional de la gestión empresarial, han considerado al progreso tecnológico como un dato exógeno. Pero, como se ha señalado, la importancia y rapidez de las innovaciones y modificaciones tecnológicas y organizativas obliga a las empresas a redefinir las inversiones efectuadas, a veces incluso antes de amortizarlas plenamente. Igualmente, el análisis económico debe incorporar plenamente el análisis de los impactos ambientales, así como el cambio tecnológico, socio-institucional y territorial en relación al desarrollo productivo y empresarial, abandonando las excesivas simplificaciones propias del enfoque macroeconómico predominante.

De este modo, una actitud cauta por parte de los empresarios debe llevarles a intentar adoptar trayectorias tecnológicas de carácter genérico, que les permitan posibles bifurcaciones o utilidades en diferentes procesos productivos. Sin embargo, los empresarios innovadores pueden ir algo más allá e intentar producir ellos mismos las tecnologías específicas que necesiten, es decir, crear sus propias trayectorias tecnológicas, tratando de endogeneizar el progreso técnico, aprovechando también para ello su mayor conocimiento del medio ambiente local.

Esta posibilidad, que involucra más riesgos, solo es accesible a las empresas pequeñas y medianas (PYMES) y a las microempresas si se dan las condiciones apropiadas en el "*entorno territorial*" de acceso a los servicios de desarrollo empresarial. En otras palabras, la construcción concertada entre actores públicos y privados, en ese *nivel intermedio (o mesoeconómico)* del entorno territorial constituye una tarea esencial para la difusión del desarrollo productivo y empresarial.

La transformación de recursos genéricos en recursos específicos es, por tanto, el objetivo principal de la estrategia de endogeneización del progreso técnico. En sociedades como las de América Latina y Caribe, en las que la mayoría del tejido empresarial está conformado por empresas de reducida dimensión, parece claro que dicha transformación no puede ser asumida al interior de la mayoría de las empresas, y debe recurrirse a la cooperación entre empresas o a la adquisición de tales servicios avanzados en el entorno territorial organizado expresamente para ello. No es realista suponer que las PYMES o las microempresas pueden adquirir tales servicios tecnológicos en el mercado, lo cual sólo está al alcance de la gran empresa. De ahí que si se desea alentar el desarrollo productivo, sea absolutamente

necesario señalar qué tareas concretas debe asumir la concertación estratégica de los actores públicos y privados en la creación de la adecuada "atmósfera industrial" marshalliana.

Admitiendo que la producción se compone de transacciones, las cuales pueden efectuarse tanto en un mercado como dentro de la empresa, es claro que las diferentes opciones productivas involucran distintos "*costes de transacción*" (North, 1993; Williamson, 1989), que no son únicamente los costes de producción en sentido estricto, ya que incluyen también el tiempo y recursos empleados en preparar las transacciones anteriores al inicio de la actividad productiva, (búsqueda de activos y socios, coste de negociación de los contratos, etc.), y los costes posteriores para hacer respetar la ejecución correcta de las transacciones, recursos a arbitraje, etc.

Como se ha dicho anteriormente, la estrategia empresarial debe determinar, según los costes de transacción relativos, qué parte de sus actividades asume al interior de la empresa y qué parte busca fuera de la firma, ya sea mediante subcontratación de otras empresas, o a través de la adquisición de tales servicios en el entorno próximo. En el caso de las empresas que no pueden producir por sí mismas estos recursos estratégicos ni tampoco pueden adquirirlos en el mercado, surge un "*espacio intermedio*" entre el mercado y la empresa, que puede rellenarse mediante la cooperación o asociación interempresarial (Grefe, 1990).

Entre los recursos estratégicos de este nivel intermedio hay que citar la información sobre tecnologías de producto y proceso, que incluyen el análisis de los impactos ambientales de las diferentes opciones, así como la información sobre mercados, la formación específica del capital humano, y el acceso a los recursos financieros. Las empresas de pequeña dimensión no pueden asumir estos servicios avanzados dentro de sus reducidas estructuras organizativas ni tampoco adquirirlos en los mercados. Y, sin embargo, el acceso a los mismos es determinante para su inmediato futuro. Hay, pues, mucho de responsabilidad por parte de los gestores públicos, de un lado, y de los empresarios privados, de otro, en la tarea de construir concertadamente las instituciones encargadas de proporcionar dichos recursos estratégicos al tejido empresarial y productivo territorial.

El acceso a los citados recursos estratégicos podría contemplarse, en suma, de varias maneras posibles: a) en asociación con las grandes empresas orientadas al mercado mundial; b) en asociación con otras PYMES o microempresas; o c) mediante una interlocución entre los actores públicos y privados para crear el "entorno competitivo" que asegure el acceso a estos servicios avanzados a la producción. En el primero de los casos pueden darse algunas limitaciones y dificultades derivadas de la lógica predominante de funcionamiento de la gran empresa vinculada al mercado mundial, la cual no tiene porqué asumir la difusión del desarrollo a nivel local, mientras las PYMES o microempresas locales suelen tener muy reducida capacidad de negociación frente a los grandes grupos y, consiguientemente, limitadas posibilidades de incrementar la difusión de los impactos favorables de las subcontrataciones recibidas de la gran empresa.

En los otros dos casos de asociación entre MIPYMES e interlocución entre agentes públicos y privados, aparece con claridad la necesidad de construir el "entorno" que garantice el acceso a los recursos estratégicos señalados. En este sentido, el papel de los poderes públicos territoriales como animadores y arquitectos de la concertación estratégica entre actores sociales es fundamental, y da sentido a una de las tareas principales de la planificación económica y social a la hora actual. En otras palabras, el incremento de las exigencias de competitividad de las diferentes economías obliga a un diseño de políticas industriales, tecnológicas y de fomento productivo y empresarial de carácter descentralizado o territorial.

Impulsar, de este modo, iniciativas locales en favor del desarrollo por parte de los poderes públicos no consiste, como vemos, ni en colocar empresas bajo su tutela; ni en producir directamente (aunque en ocasiones sea necesario intervenir desde la instancia pública en emprendimientos ante la falta de iniciativas innovadoras por parte del empresariado local); ni tampoco hacer de "bombero" financiando a los grupos empresariales que quiebran. Por el contrario, consiste en ayudar a construir los mercados de servicios empresariales y tecnológicos estratégicos para la producción, a fin de que las empresas los tengan accesibles en su entorno; en alentar la demanda de tales servicios por parte de las PYMES y microempresas; y en prevenir los posibles obstáculos que dichas empresas pudieran enfrentar y que difícilmente podrían vencer aisladamente. De este modo se construye el desarrollo, a partir del reforzamiento del territorio, esto es, de la propia movilización productiva y empresarial de la sociedad local en torno a un proyecto de desarrollo territorial sustentable y equitativo.

6.4 Elementos básicos y tipología de las iniciativas locales de desarrollo

La **coordinación de los diferentes agentes** en el territorio es la primera condición del éxito de las iniciativas locales en favor del desarrollo. Es normal que sean los poderes públicos locales, en tanto que garantes de la cohesión del territorio, los que asuman y promuevan estas iniciativas. De otro lado, la **participación** activa de los citados agentes territoriales constituye otro de los pilares básicos de las iniciativas locales de desarrollo. Hay que asegurar también el acceso a los servicios estratégicos para la incorporación de innovaciones tecnológicas y empresariales en el tejido productivo territorial, lo cual exige igualmente una actividad de **animación de la demanda** de tales servicios de desarrollo empresarial por el conjunto de PYMES y microempresas existentes en el territorio ya que, por lo general, no todas estas empresas poseen la convicción plena de la necesidad que existe de incorporar estos servicios intangibles como ingredientes fundamentales entre sus costes de producción.

La forma concreta de esta política de animación por parte de los poderes locales no responde a ningún modelo único, como lo muestra la diversidad de instrumentos utilizados en las diferentes experiencias, tales como los "viveros de empresas", las "boutiques de gestión", los "institutos tecnológicos", o los "parques tecnológicos". La diversidad de instrumentos responde, en definitiva, a las características propias de los territorios, para los cuales algunas fórmulas institucionales de interlocución resultan más apropiadas que otras.

Los "**viveros de empresas**" (o incubadoras de empresas) responden a la necesidad de multiplicar los emprendimientos empresariales y de alentar la transformación productiva territorial, comenzando por atender los problemas que se plantean en el tránsito desde una simple idea de negocio a un proyecto empresarial con su estudio de factibilidad económica, financiera y medioambiental incorporados.

Este tipo de ayuda a la gestación de nuevas empresas y empresarios puede realizarse de diversas formas, una de las cuales es la concentración de servicios elementales (administrativos, contabilidad de empresas, telecomunicaciones, formación básica de gestión empresarial) en un determinado edificio, el cual puede ser facilitado por la propia Municipalidad, la Cámara de Comercio local, o la Asociación local de Empresarios, a fin de ofertar a un costo razonable dichos servicios a los nuevos emprendimientos empresariales, incluidos los de domiciliación provisional de la firma hasta tanto se convierte en una nueva empresa y puede abandonar la "incubadora" para situarse en el mercado. Igualmente, en estos "viveros de empresas" pueden realizarse también encuentros sectoriales entre los nuevos empresarios y otros responsables de proyectos y empresas en fases más avanzadas de sus negocios.

Otra forma de promover nuevos empresarios la constituyen las denominadas "**boutiques de gestión**", en la experiencia francesa. Se trata de entidades que prestan servicios de consulta abierta a los portadores de proyectos empresariales, a los cuales se ofrecen, esencialmente, documentación o asesoramiento, aunque sin acompañar, por lo general, la oferta de servicios elementales que proporcionan los "viveros de empresas".

Por su parte, los **parques tecnológicos** tienen como predecesores los "polos de crecimiento" del período desarrollista anterior, aunque estos últimos se limitaban al intento de emplazar actividades industriales ya existentes en el espacio, mientras en los parques tecnológicos se pretende crear, producir, adaptar o difundir nuevas tecnologías, a través de la multiplicación de intercambios de recursos intangibles entre empresas y centros de innovación e investigación y desarrollo (I+D) concentrados geográficamente en un entorno territorial estratégico.

El éxito de los parques tecnológicos depende, pues, de cómo se involucran en ellos los diferentes actores territoriales oferentes de conocimiento tecnológico y creatividad empresarial, y de la densidad de sus intercambios en los recursos intangibles estratégicos. Lo importante es que exista la capacidad de generar y adaptar nuevas tecnologías específicas, esto es, aplicables al perfil de la especialización productiva actual y potencial del territorio concreto, y que todo ese potencial creativo sea parte de la interlocución existente con el conjunto de empresas territoriales.

Sin embargo, tanto los "viveros de empresas" como los parques tecnológicos poseen algunas insuficiencias para las PYMES y microempresas ya que, a partir de cierto momento, los servicios que precisan las empresas de pequeña dimensión ya no son genéricos, y resulta preciso ofrecer respuestas técnicas especializadas según los diferentes sectores de actividad concretos en los que compiten. En estos casos, los "viveros de empresas" son insuficientes, mientras que tampoco suelen encontrarse en el parque tecnológico, por lo general, los servicios técnicos pormenorizados de los sectores de actividad concretos. De ahí que en determinadas experiencias se haya recurrido a la creación de **institutos tecnológicos**, los cuales intentan concentrar esfuerzos en el conocimiento y difusión de las tecnologías específicas correspondientes a los productos regionales o locales, facilitando la información y previsión de los mercados de dichos productos, la formación de la mano de obra apropiada, exigencias de certificación y homologación y, en suma, un conocimiento detallado de los sectores y sus potencialidades de forma exhaustiva.

El ámbito de las iniciativas locales de desarrollo se despliega, naturalmente, por los diferentes territorios, ya sea rurales o urbanos, grandes ciudades, ciudades medias, o pequeños municipios. Aunque las diferencias entre estas iniciativas en un caso u otro sean notables, la lógica a la que responden es esencialmente similar, esto es, se basa en la movilización territorial a partir del despliegue de iniciativas empresariales productivas. En lo que se refiere al desarrollo rural, conviene insistir en que éste no puede contemplarse únicamente como desarrollo agrario, ya que en el medio rural pueden (y deben) promoverse igualmente otras iniciativas tales como las vinculadas al aprovechamiento industrial de productos primarios, la artesanía, la protección del medio ambiente, el turismo rural, agroturismo, turismo ecológico y turismo de aventura, la protección del patrimonio cultural y paisajístico, el desarrollo de los servicios, etc. En otras palabras, el desarrollo rural involucra también la creación de nuevas empresas y actividades, se deriven o no de la agricultura, y requieren del mismo modo de la creación del "entorno innovador" apropiado para asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial, y el fomento de la cultura innovativa a nivel local.

Por otra parte, en el medio urbano se despliegan también iniciativas por parte de los poderes locales dirigidas a la lucha contra la pobreza y el desempleo, y en favor del medioambiente. En estos casos, la política de animación de iniciativas locales de desarrollo se enriquece con las exigencias de atención a estas necesidades sociales y medioambientales, ya que el tipo de políticas sociales, laborales o ambientales que tratan de satisfacer necesidades básicas (mediante la rehabilitación de viviendas en barrios degradados o la distribución de productos básicos a zonas aisladas, por ejemplo), así como las que se ocupan de la reinserción de trabajadores/as mediante la mejora de la cualificación profesional, o las que estimulan el reciclaje de residuos o materiales recuperables, constituyen todas ellas actuaciones relevantes para el desarrollo y, como tal, son iniciativas locales en favor del mismo.

Finalmente, hay que señalar que el hecho de que los poderes públicos locales amplíen su protagonismo en todos estos ámbitos no quiere decir que ya no corresponda un papel decisivo al Estado central en estas iniciativas locales de desarrollo. La *descentralización*, lejos de descargar al Estado central de sus responsabilidades, generalmente las pone aún más de manifiesto. Estas responsabilidades del Estado central son fundamentales en lo relativo al sistema de ciencia y tecnología, sistema educativo y de capacitación, sensibilización y actuación favorable al desarrollo sustentable, servicios de información y bases de datos de interés empresarial, prospección de mercados exteriores, infraestructuras básicas de energía, abastecimiento de agua, transportes y telecomunicaciones, acceso a fuentes apropiadas de crédito y capital-riesgo para PYMES y microempresas, etc.

Como se ve, existe todo un conjunto de actividades de ordenamiento del territorio así como una visión productiva del medioambiente, y de adecuación de las condiciones del "entorno" territorial, que son responsabilidad del Estado central, las cuales no deberían ser contempladas tan sólo desde una óptica centralista, sino con una sensibilidad máxima hacia el impulso de las actividades promovidas desde el territorio, ya que solamente de ese modo es posible avanzar hacia una superior difusión del crecimiento económico y el empleo.

En tal sentido, parece oportuno indagar algo más acerca de los diferentes tipos de iniciativas locales de desarrollo, orientadas a los tres aspectos decisivos del acceso a la información tecnológica, la capacitación de los recursos humanos, y la financiación adecuada para las PYMES y microempresas.

a) *Iniciativas locales de desarrollo tecnológico*⁹

Los esfuerzos dedicados a diseñar y mantener los sistemas de ciencia y tecnología (C&T) y de investigación aplicada para el desarrollo (I+D) exigen cuantiosos recursos que hacen razonable la existencia de determinada concentración de los mismos, a fin de alcanzar la suficiente "masa crítica" de capital humano en estos campos del conocimiento científico, básico y aplicado. En este caso, la intervención del Sector Público, al asumir los costes de este recurso estratégico, realiza una cooperación sustancial al sector privado empresarial, que es el que, en definitiva, se beneficia luego de estas inversiones en conocimiento¹⁰.

⁹ Se sigue aquí esencialmente el trabajo de Greffe (1990).

¹⁰ Los planteamientos en favor del desmantelamiento del Estado no suelen incluir este tipo de intervenciones públicas que, sufragadas por el conjunto de la sociedad a través de impuestos, benefician principalmente a los grandes grupos empresariales.

Ahora bien, los esfuerzos concentrados en los sistemas de ciencia y tecnología e investigación y desarrollo, suelen desenvolverse en campos de conocimiento excesivamente genéricos y no suelen aterrizar siempre en el tratamiento de los problemas específicos que se enfrentan por parte del tejido productivo y empresarial en los diferentes territorios. De igual modo, las líneas prioritarias de financiación de la investigación a menudo no recogen la promoción de la investigación tecnológica aplicada correspondiente a los problemas económicos y ambientales locales y/o regionales.

De este modo, parece necesario alentar también en el territorio, como parte de la construcción del "entorno" sistémico en favor del desarrollo, el diseño de *políticas tecnológicas específicas*, según el perfil de especialización productiva, dimensión empresarial y condicionamientos ambientales existentes a nivel local y regional. En este sentido, las nuevas tecnologías permiten superiores perspectivas para el establecimiento de conexiones o redes entre las empresas, las bases de datos de información tecnológica y el conjunto de la oferta de investigación y desarrollo.

Por parte del Estado central, una política científica coherente con la difusión más equilibrada del desarrollo productivo y empresarial en el territorio, posiblemente debiera llevar consigo la descentralización concertada de buena parte de las inversiones en el sistema de ciencia y tecnología, las cuales no debieran obedecer únicamente a los planteamientos centralistas y a los intereses de los grandes grupos empresariales, sino que deberían aterrizar en los problemas tecnológicos existentes en el conjunto del tejido empresarial y productivo de los diferentes territorios del Estado.

Así mismo, junto a la capacidad adaptativa a los diferentes problemas socioeconómicos y medioambientales territoriales (para lo cual la participación de los poderes públicos locales y regionales es decisiva), se requiere el fomento de un tipo de investigación no especulativa y de carácter esencialmente aplicado. En otras palabras, el contenido de las líneas de investigación debe vincularse en mayor medida a los problemas del desarrollo concreto del territorio en cuestión, dejando de lado líneas de investigación de dudosa utilidad social para la comunidad.

Por otra parte, las formas de incorporación de las innovaciones tecnológicas parecen haber cambiado, ya que no se trata tan sólo de introducir un determinado conjunto de equipos e información genéricos, sino de producir por las empresas nuevos conocimientos específicos, lo que obliga a dichas empresas a involucrarse, asociada o concertadamente, en la construcción del entorno favorable para ello en el territorio. Así pues, podemos distinguir, de un lado, la producción y adaptación de conocimientos genéricos, cuya responsabilidad puede ser contemplada desde la lógica del Estado central, y los esfuerzos locales y regionales por una I+D específica, llevada a cabo con ayuda de institutos tecnológicos.

El conjunto de actores oferentes de servicios de desarrollo empresarial, ya sean centros de consultoría, laboratorios de investigación, centros de certificación y normalización de productos, etc.; las empresas existentes; los poderes públicos locales y/o regionales; y el entorno innovador territorial son, por tanto, actores y componentes principales de las iniciativas locales de desarrollo tecnológico, las cuales deben incluir las diferentes tareas de recogida de información sobre tecnologías genéricas disponibles y sus posibles trayectorias de aplicaciones (o bifurcaciones) específicas; y el análisis de los aprovechamientos comerciales posibles, esto es, el estudio de factibilidad económica, medioambiental y financiera de los correspondientes proyectos.

Para facilitar el acceso a la innovación tecnológica a las PYMES y microempresas no basta, pues, con el tipo de ayudas financieras tradicionales para la fabricación de prototipos lo que, normalmente, sólo suelen estar al alcance de la gran empresa. En su lugar, se trata de añadir al "entorno" territorial, de forma concertada con el sector privado empresarial, las entidades de desarrollo tecnológico y empresarial, que faciliten colectivamente el acceso a los servicios tecnológicos avanzados (tecnologías de producto y proceso, conocimiento de nuevos materiales e insumos, análisis de impactos ambientales, etc.), a la vez que se procura la mayor vinculación entre el sistema educativo y de investigación científica a los problemas del sistema productivo territorial.

Estas entidades de desarrollo tecnológico y empresarial a nivel local o regional, permiten superar también las limitaciones de otros actores tradicionales de representación empresarial (Cámaras de Comercio e Industria, Cámaras Agrarias, Asociaciones de Industriales, Asociaciones de Fomento Fabril, etc.) cuyas actividades no suelen incluir este tipo de planteamientos, a fin de que puedan formar ellas también parte activa y renovada en su esfuerzo de promoción empresarial y tecnológica. Importante es también difundir en el medio local las actitudes creativas favorables a la innovación científica y tecnológica, lo cual puede ser abordado por los diferentes niveles de la Administración Pública en concierto con otras entidades públicas o privadas, tales como fundaciones o

universidades.

La creación de espacios físicos de promoción científica tales como los museos tecnológicos, así como la apertura de espacios permanentes en los diferentes medios de comunicación locales, abiertos a la presentación de las innovaciones científicas, constituyen también medios fundamentales para estimular esa *cultura local* favorable a la innovación y a la asunción de riesgos. Los museos y exposiciones científicas que muestran la trayectoria histórica del desarrollo económico local son también medios aleccionadores que permiten mostrar a los estudiantes y escolares, así como al conjunto de la sociedad civil, que la innovación no es sólo una cuestión que involucre introducción de técnicas, sino que depende esencialmente del contexto social y cultural territorial. De este modo, las actuaciones encaminadas a la recuperación y mantenimiento del Patrimonio Industrial y Medioambiental constituyen parte de las líneas de construcción de dicho "entorno innovador" territorial.

Finalmente, cabe resumir los factores que posibilitan a las empresas de pequeña y mediana dimensión la materialización de estrategias específicas de incorporación tecnológica, como son el acceso a:

- Líneas de financiación adecuadas para PYMES y microempresas.
- Servicios de desarrollo empresarial y oferta adecuada de espacios físicos e infraestructura.
- Recursos humanos cualificados y oferta de I+D vinculada con los problemas del sistema productivo y empresarial territorial.
- Espacios de concertación estratégica entre actores socioeconómicos territoriales para acordar los cambios en la organización del trabajo y formas productivas.

No hay, naturalmente, respuestas únicas para construir adecuadamente las interrelaciones entre empresas, el sistema de I+D y el entorno territorial, social y medioambiental, ya que mucho depende de las diferentes situaciones concretas, según se trate de áreas rurales, urbanas, grandes metrópolis o pequeños municipios, zonas de reciente o antigua industrialización, etc. En todos los casos, sin embargo, los problemas de la innovación tecnológica involucran aspectos técnicos, ambientales, sociales, institucionales y culturales. Para los territorios en declive industrial cabe añadir un comentario más acerca de las limitaciones de los clásicos planes de reconversión sectoriales (siderurgia, carbón, química básica, textil, etc.) y las ventajas que alternativamente pueden proporcionar las actuaciones de orden territorial, que tienden a contemplar las potencialidades diversas del territorio como un todo, y no únicamente como un problema de supervivencia de la empresa o el sector.

En resumen, la iniciativa de los poderes públicos locales puede dirigirse en ocasiones a impulsar el conocimiento científico y técnico a fin de promover una cultura local innovadora; mientras en otros casos puede reforzar los emprendimientos productivos ya existentes y fomentar la sustitución de viejos equipos y métodos de producción; o, en otras ocasiones, animar la creación de espacios de concertación estratégica entre actores socioeconómicos para la adecuada regulación socio-territorial.

b) Iniciativas locales para la formación de recursos humanos específicos

La disponibilidad de recursos humanos cualificados constituye el elemento estratégico más importante para garantizar el proceso de innovación productiva y empresarial. Se trata también, del recurso que requiere mayor tiempo y exige más inversiones y atención, sobre todo para incorporar en el mismo tanto los elementos específicos propios del perfil productivo concreto, como los requisitos de polivalencia que requieren los escenarios productivos flexibles y en permanente cambio. Pero las iniciativas locales en capacitación no producen de inmediato resultados tangibles, ya que son siempre una inversión de medio o largo plazo. De ahí que las empresas no posean excesivo interés en invertir en capacitación al no poder recuperar de inmediato los resultados de dicha inversión y existir siempre la posibilidad de que el trabajador/a, una vez capacitado/a, busque otra alternativa de empleo más interesante o mejor remunerada.

Por otra parte, el diseño de los diferentes contenidos educativos y de capacitación profesional debe hacerse siempre de forma concertada entre los actores sociales, y expresamente con participación de los agentes empresariales y sindicales territoriales, a fin de asegurar que la lógica burocrática sectorial derivada del funcionamiento tradicional de los Ministerios de Educación no predomine sobre los elementos de cambio y renovación en los diferentes territorios. Es difícil pensar que un esquema totalmente centralizado incluya la flexibilidad o capacidad de adaptación suficiente como para incorporar en los distintos *mercados locales de empleo* la oferta de capacitación apropiada a los problemas económicos, ambientales, organizativos y sociales territoriales. El papel de los poderes públicos y de los

agentes locales organizados en el territorio es también determinante en este sentido, si bien es cierto que el Estado central debe garantizar la existencia de recursos financieros para la adquisición de equipos y construcción de edificios e infraestructura, a fin de asegurar los principios de igualdad de acceso a la educación para todos los ciudadanos.

La percepción de nuevas necesidades de capacitación y la incorporación de las mismas en los *sistemas educativos territoriales* es, pues, una tarea fundamental de las iniciativas locales para la formación de recursos humanos, las cuales pueden reducir o eliminar la demora e inercia tan frecuentes en los sistemas centralizados. El corporativismo y frecuente endogamia de los cuerpos de profesores e investigadores funcionarios expresan por sí solos las desventajas de un sistema burocrático y centralista de contratación del profesorado, que no puede estimular suficientemente ni la creatividad científica, ni la sensibilidad suficiente hacia la diferenciación existente en los diferentes territorios. De este modo, frente a una lógica de carácter burocrático-corporativa que busca esencialmente la defensa de privilegios, es posible alzar otra lógica de servicio público, concertada territorialmente, y que busque el desarrollo económico del conjunto de la sociedad.

Las iniciativas locales pueden ayudar también a incluir, concertadamente con los agentes empresariales, los períodos de práctica en empresas, a fin de eliminar el excesivo sesgo teorizante y con escasas aplicaciones concretas de la enseñanza académica tradicional. La atención a los niveles de formación inicial constituye igualmente una actividad en la que las iniciativas locales pueden introducir, como ya se señaló, los rasgos sociales, culturales e históricos específicos del territorio en cuestión. Esta capacitación inicial debe ser objeto de difusión al conjunto de la sociedad civil, resaltando el aprendizaje en las tecnologías de la información y el estímulo de las capacidades innovativas.

Las iniciativas locales pueden efectuar, por tanto, de forma concertada, diagnósticos más precisos y tempranos acerca de la cualificación e información precisas para el desarrollo productivo y empresarial, a la vez que estimulan más fácilmente la concertación estratégica entre los agentes empresariales y representantes sindicales en los *mercados locales de empleo*. Igualmente, la lógica territorial de estas iniciativas locales en favor de la formación de recursos humanos, permite plantear los temas de forma más global y no sólo vinculada a los problemas de desempleo o la falta de cualificación de la mano de obra. La capacitación de los recursos humanos no solamente se orienta hacia la actividad en la esfera productiva, al ser igualmente esencial para estimular la búsqueda de soluciones en otros ámbitos decisivos de la vida cotidiana, como la vivienda propia, el urbanismo, el medioambiente, los servicios personales, el ocio, y las actividades recreativas, aspectos todos susceptibles de hacer surgir nuevos emprendimientos productivos y, consiguientemente, empleos.

Esta ampliación de las perspectivas con que debe contemplarse la capacitación hace a las iniciativas locales ciertamente insustituibles. La "polivalencia" de la misma no se limita, pues, a la ampliación de nuevas especialidades profesionales hacia el dominio de campos fundamentales del conocimiento científico y técnico, ya que se trata de desarrollar también las capacidades de empresa y de gestión, a fin de que se incluya la evaluación económica, técnica, medioambiental y organizativa de cualquier emprendimiento productivo. De este modo, junto al dominio de campos tecnológicos básicos en gestión o en informática, se trata de estimular y reforzar las habilidades para la transformación productiva y empresarial.

Esta perspectiva ampliada de la formación de recursos humanos constituye, por tanto, un aspecto decisivo para el cambio cultural necesario en nuestras sociedades, y es punto de partida de la transformación productiva. Se hace, pues, preciso incorporar la lógica socioeconómica y medioambiental del desarrollo local, si es que somos plenamente coherentes con el hecho de que la adaptación al cambio tecnológico es, ante todo, un tema de transformación social en todo el territorio. Los "viveros de empresas" y los institutos tecnológicos citados anteriormente, son también parte del entorno institucional de capacitación, al ofrecer desde ellos algunos servicios de esta naturaleza. No hay, pues, líneas gruesas de separación entre las iniciativas locales en favor de la innovación tecnológica o la capacitación de recursos humanos, lo cual no podía ser de otra forma, al constituir el capital humano cualificado el factor estratégico de la innovación técnica.

En suma, también las iniciativas locales en favor de la capacitación pueden ser numerosas y variadas. El papel del Estado central sigue siendo fundamental para asegurar recursos, infraestructura y equipos, pero debe coordinarse con las iniciativas subnacionales (locales y regionales), mucho más flexibles y capaces de mostrar las necesidades, recursos y potencialidades del desarrollo productivo y empresarial territorial, y de lograr los acuerdos de concertación estratégica entre los diferentes actores sociales involucrados en el mismo.

c) Iniciativas locales de financiación del desarrollo

El acceso a la financiación adecuada para PYMES y microempresas es, finalmente, otro de los recursos estratégicos en el que también las iniciativas territoriales desempeñan un papel muy importante. Por lo general, la falta de líneas de crédito apropiadas a las circunstancias y características de las pequeñas y medianas empresas, así como la falta de líneas de capital-riesgo, capital-semilla, o sociedades de garantía y aval, dificultan considerablemente el surgimiento de mayores iniciativas empresariales innovadoras. Además, la liberalización financiera y la aplicación recurrente de políticas de corte anti-inflacionario basadas en el mantenimiento de altos tipos de interés, no ha estimulado la orientación de la inversión hacia aplicaciones productivas.

Falta, pues, una orientación estratégica específica que facilite al acceso al crédito a este mayoritario segmento del tejido empresarial, a fin de posibilitar en él la concreción de sus proyectos innovadores. Las PYMES y microempresas se encuentran, por lo general, ante comportamientos clásicos del sector financiero, en los que predominan la visión de corto plazo del negocio bancario, con exigencia de obtención de ganancias inmediatas, junto a la petición de los avales patrimoniales tradicionales, los cuales no suele poseer el mayoritario segmento de empresas de tamaño reducido. Los mecanismos clásicos de financiación en los que existe más interés en la obtención de ganancias rápidas y predeterminadas que en la visión de medio y largo plazo de los negocios empresariales dificultan, por tanto, la financiación de nuevos emprendimientos de PYMES y microempresas. En otras palabras, dichos mecanismos están diseñados con un sesgo importante hacia la gran empresa, lo cual constituye una rémora notable para países en los que el tejido empresarial está mayoritariamente formado por empresas de reducido tamaño, como ocurre en el caso latinoamericano y caribeño.

Para promover y difundir el desarrollo productivo y empresarial se requiere, por tanto, que los agentes financieros incluyan una visión de desarrollo, lo cual puede facilitarse considerablemente cuando dicha visión se concreta a nivel local. En efecto, gran parte de las experiencias que alcanzan éxito empresarial suelen contar con el decisivo respaldo de entidades crediticias de ámbito territorial, ya que el involucramiento de estas entidades financieras con las empresas locales se ve facilitado de forma notable. Igualmente, desde la instancia pública central puede influirse sobre las principales entidades financieras del Estado, a fin de definir líneas especiales de crédito introduciendo el perfil específico de la demanda protagonizada por PYMES y microempresas.

El Estado central debe hacer, pues, algo más que las clásicas operaciones de fijar ventajas fiscales o conceder algunas facilidades mediante el acceso a tipos preferenciales de inversión. La financiación encaminada a la creación de nuevas empresas innovadoras incorpora componentes adicionales de incertidumbre que hacen obligado el recurso al capital-riesgo. Las características de éste tipo de financiación obligan a una selección adecuada de iniciativas, una gestión rigurosa de los planes de empresa, así como la asociación entre varios interlocutores. Se trata de un tipo de gestión en la que los agentes financiadores entran de algún modo a compartir con la empresa el futuro de ésta, teniendo un conocimiento pormenorizado de la misma. Una asociación entre instituciones privadas y colectividades públicas permite reducir estos riesgos adicionales, ya sea concertando actuaciones y aportando avales colectivos en el ámbito financiero, o bien ofreciendo otros tipos de avales como pueden ser los estudios de viabilidad técnica y económica elaborados expresamente en las agencias territoriales de desarrollo.

Los poderes públicos locales desempeñan, como vemos, un papel importante ayudando a introducir en el ámbito territorial respectivo la perspectiva del desarrollo local, lo cual resulta también en beneficio a medio y largo plazo de las propias entidades financieras. Algunas de las vías posibles de intervención por parte de estas iniciativas locales de financiación del desarrollo son, entre otras, las de reorientar en el sentido apropiado la oferta de crédito; la firma de convenios con entidades financieras para estimular el desarrollo local; el fomento de sociedades mixtas de capital-riesgo; o el establecimiento de sociedades de garantía de carácter territorial.

Las entidades de crédito local pueden facilitar, igualmente, la mayor captación del ahorro local hacia el impulso de las actividades productivas en el propio territorio. Algunas experiencias de redes de cooperativas como las creadas desde mediados de los años cincuenta en Mondragón, en el País Vasco, muestran la riqueza de actividades múltiples en la prestación de servicios comunes a la producción y financiación de los emprendimientos productivos, en los que la Caja Laboral Popular, una entidad financiera local, ha desempeñado un papel decisivo. Precisamente por ello, las unidades familiares no dudaron en invertir sus ahorros localmente, contribuyendo así al desarrollo territorial, ya que de ese modo se estaba apoyando la generación de empleo local, o la mayor seguridad del mismo, así como otro tipo de actuaciones en beneficio de la propia colectividad territorial.

Como vemos, la *ingeniería financiera local* no puede limitarse a ser una mera transposición en el plano local de la ingeniería financiera nacional. En su lugar, deben promoverse los mecanismos de concertación y construcción del "entorno" territorial ya citados, entre cuyos componentes las iniciativas locales de financiación del desarrollo desempeñan un papel fundamental.

6.5 Las políticas de desarrollo económico local

La difusión del desarrollo es, pues, función de la incorporación del territorio socialmente organizado y de la capacidad de éste para lograr introducir las innovaciones tecnológicas y organizativas requeridas en el tejido productivo y empresarial. La tesis de la supuesta difusión de efectos positivos derivados del crecimiento económico concentrado en grandes empresas y núcleos urbanos no ha sido demostrada en los hechos. En lugar de seguir utilizando la metáfora de la "locomotora" que supuestamente arrastra tras sí el crecimiento de los territorios en desarrollo, parece necesario pensar en otro tipo de símil más apropiado y más real.

Entre los rasgos que caracterizan el modelo de desarrollo postfordista actual se encuentra la importancia creciente de las economías basadas en la diferenciación y calidad de los productos, derivado de un análisis más detenido de la segmentación de la demanda. Pero esto no debe interesar únicamente a los planteamientos elitistas que buscan identificar los segmentos con capacidad adquisitiva; también debiera servir para incorporar plenamente la satisfacción de las necesidades básicas de los segmentos de demanda potencial que carecen hoy por hoy de capacidad adquisitiva, ya que la incorporación de tales segmentos de población, mediante el impulso de emprendimientos y generación de empleos a nivel local, relacionados con las demandas reales insatisfechas en alimentación, vivienda, vestido, medioambiente y calidad de vida, etc., constituye un tipo de actuación donde las *políticas sociales* superan la frecuente reducción de las mismas a meras políticas asistenciales y las sitúa como palancas de desarrollo productivo con equidad social y sustentabilidad ambiental.

La incorporación de tecnología es, como se ha reiterado suficientemente, crucial para el desarrollo. Pero ello no consiste en añadir a las empresas un conjunto exógeno de técnicas que pueden adquirirse en los mercados. En su lugar, se trata de un acto esencialmente creativo y de carácter endógeno, por parte de las empresas y la sociedad local, que puede ser facilitado de forma decisiva por la existencia de un "entorno innovador" territorial de servicios avanzados empresariales, y consistente en adaptar conocimientos genéricos de innovación (tecnológica u organizativa) para lograr producir por sí mismas conocimientos específicos.

Esta capacidad para producir tales conocimientos específicos involucra al conjunto de la organización interna de la empresa y sus relaciones con el entorno territorial, en el que resulta vital la posibilidad de acceso a los recursos estratégicos empresariales. Para construir este nivel intermedio (o mesoeconómico) entre el mercado y la empresa, la concertación entre los diferentes agentes empresariales, los poderes públicos territoriales y el conjunto de los actores locales resulta fundamental.

Entre los componentes del entorno territorial debe encontrarse también el estímulo de la *cooperación interempresarial*, ya que el despliegue de la competitividad requiere también el recurso a la cooperación entre empresas en el territorio para el acceso a algunos de los recursos estratégicos citados.

Los objetivos de las políticas de desarrollo local deben derivarse de las estrategias establecidas en cada uno de los diferentes territorios, las cuales precisan de la adecuada coherencia con las restantes políticas a nivel de Estado. No hay recetas únicas en este terreno, pero entre dichos objetivos podemos citar los orientados a estimular y detectar iniciativas productivas; facilitar el acceso concertado a los servicios de desarrollo empresarial; establecer mecanismos de financiación de nuevas empresas y una oferta de crédito apropiada para PYMES y microempresas; e incentivar la cooperación interempresarial en el territorio.

La política de desarrollo local difiere, pues, de la política industrial tradicional al centrar su atención principal en las PYMES y microempresas así como en la creación de nuevas empresas innovadoras, evitando de este modo el sesgo habitual hacia la gran empresa. Ello no quiere decir que no deban ser objeto de interés para el desarrollo económico local las grandes empresas y los eslabonamientos productivos generados en el territorio a partir de ellas. Lo que se quiere destacar es la importancia principal hacia las microempresas y empresas de pequeña y mediana dimensión, que constituyen la parte mayoritaria y más vulnerable del tejido empresarial, y de las que depende, generalmente, la

mayor difusión del crecimiento y el empleo en los diferentes territorios de un país. Igualmente, la política de desarrollo local difiere de la política clásica de ordenación del territorio en que su objetivo no es la localización de inversiones en el espacio, sino el fomento de nuevas actividades productivas y empresariales desde planteamientos de desarrollo endógeno y sustentable en el territorio. En otras palabras, las políticas de desarrollo local implican una coherencia mucho mayor con los procesos de descentralización y difusión territorial del crecimiento económico. Mediante este tipo de políticas se contempla el desarrollo económico como un proceso donde no están ausentes ni el medioambiente ni los actores sociales y su movilización en el territorio, con sus consensos, disensos y conflictos. El desarrollo no es más el resultado que se alcanza mediante la búsqueda de equilibrios irreales de grandes agregados estadísticos macroeconómicos, sino la constatación de los diferentes esfuerzos y compromisos de los actores sociales en sus territorios y medioambiente concretos.

CAPITULO 7: NUEVAS POLITICAS TERRITORIALES Y FUNCIONES DE LA GESTIÓN LOCAL DEL DESARROLLO

7.1 Evolución y características de las iniciativas locales de desarrollo

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 en sentido amplio.

Desde el inicio de los años ochenta, las *iniciativas locales de empleo (ILE)* surgen como resultado de la conjunción de esfuerzos a nivel local para tratar de encarar el creciente problema del desempleo provocado por la crisis estructural y la destrucción neta de empleo que conlleva la actual revolución tecnológica y de gestión. Dichas iniciativas tratan 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 parecen capaces de resolver. De esta forma, a nivel local, y con una colaboración decisiva desde las municipalidades, se ha ido desplegando un conjunto diverso de iniciativas orientadas a la creación de empleos independientes; a la formación de pequeñas empresas individuales o cooperativas para la realización de determinadas actividades o prestación de servicios; o a la constitución de redes de ayuda en la lucha contra la exclusión social mediante la creación de actividades productivas. En otros casos se ha estimulado la constitución de *observatorios del mercado de trabajo a nivel local*, así como la elaboración de bases de datos sobre el empleo y otras iniciativas, todas ellas tratando de definir con la mayor precisión posible los itinerarios personales en la búsqueda de empleo en cada territorio. En algunos casos, para la implementación de estas iniciativas, se han reorientado y gestionado 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 más equilibrada del crecimiento económico. En tal sentido, dichas iniciativas de desarrollo empresarial buscan 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 trata, 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 empleos independientes o de pequeñas empresas por los propios desempleados.

Las *iniciativas de desarrollo local (IDL)* suponen, finalmente, 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 trata, 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, entonces, 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 redes 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 y administraciones 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, más que en los resultados cuantitativos. De esta forma, se parte de la convicción de que las disparidades entre economías locales son también 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 integradora y superadora de la habitual percepción 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, institucionales, ambientales, etc., se basa en la idea de que no es correcto deslindar las políticas económicas, sociales o ambientales, ya que todas ellas son parte de las políticas 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 la variable decisiva de la apuesta de futuro, así como lo es, también, la evaluación previa para la elección de las opciones más sustentables ambientalmente, a fin de preservar nuestro activo principal (del que formamos parte), la naturaleza. 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 los Institutos tecnológicos sectoriales, los Centros de empresa e innovación, o los Parques tecnológicos, como luego veremos, pueden ser herramientas útiles. En todo caso, es claro que las economías y sociedades locales 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 proyecto***, 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 decantando. 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 sólo en las fuerzas del mercado (la "mano invisible") para organizar los elementos de la oferta y difundir de forma equitativa el empleo y el ingreso sin necesidad de intervención pública; 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. Nótese que en este segundo caso no me estoy refiriendo tan sólo a la fracasada práctica en los países del "socialismo real", sino también al funcionamiento centralista y jerarquizado de las administraciones públicas, así como de algunos organismos que todavía perviven inercialmente en la rememoranza de antiguas prácticas.

Así pues, las IDL suponen, de algún modo, 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 MIPYMES; 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 más exitosas de desarrollo local.

7.2 Componentes y evaluación 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, las mejoras de la organización y gestión empresarial, etc.; de otro, 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 (I+D), la financiación de las MIPYMES, la coherencia entre las políticas sectoriales y territoriales, la promoción comercial, el estímulo de la cultura local de desarrollo, etc. 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), pueden 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, provinciales y regionales) que están al frente de las correspondientes 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, etc. 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, etc. Las agencias de desarrollo local o regional son una de las expresiones de la institucionalidad concertada entre los diferentes actores sociales territoriales más importantes.

Finalmente, hay que señalar que la transferencia de recursos, competencias y responsabilidades hacia las administraciones locales, que implica el despliegue de los procesos de *descentralización*; o hacia organismos

privados o mixtos, según el resultado de los procesos de *privatización*; suponen una modificación -a veces profunda- del reparto de papeles y relaciones entre los diferentes actores públicos y privados. El avance de estos procesos de descentralización y privatización suele afectar bastante más a las acciones diseñadas y puestas en marcha por actores locales (a veces financiadas por programas nacionales), que a los proyectos más importantes elaborados desde el nivel central (como los de infraestructura, por ejemplo). En todo caso, en ocasiones no resulta fácil disociar las iniciativas locales de las acciones emprendidas en el marco de las políticas regionales o sectoriales, que tienen su despliegue en el territorio en cuestión.

a) *Componentes de las iniciativas de desarrollo local*

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 MIPYMES y creación de nuevas empresas.
- La construcción de entornos innovadores a nivel territorial.
- 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 también capacidades de gestión empresarial e innovación, así como habilidades para analizar y resolver problemas, para generar confianza en las negociaciones y el establecimiento de acuerdos de cooperación, etc. 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 del recurso humano, de forma descentralizada, y con la participación de los diferentes actores socioecocómicos 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 MIPYMES, 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 el mejor sistema de gestión entre la oferta y la demanda; pero hay que intervenir para ayudar a la construcción de tales mecanismos de mercado, o para la corrección de sus imperfecciones, ya que dicho funcionamiento nunca es genérico o abstracto, sino que se sitúa en un contexto institucional determinado. 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 las bolsas de subcontratación de empresas, la existencia de distritos industriales, o de los sistemas locales de empresas, al facilitar conocimientos e información *desde el lado 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 nuevos campos tales como el medioambiente, los servicios sociales, la rehabilitación urbana, o la cultura, los cuales son también -como se ha señalado- campos de despliegue posible de nuevas iniciativas de desarrollo económico local y empleo.

La importancia del *fomento a las MIPYMES y a la creación de empresas* constituye otro componente esencial de las IDL. Como sabemos, en el paradigma "postfordista" actual, el tamaño de la empresa no es el factor determinante ni la garantía de su 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, mercados, etc., 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 preñados de elementos 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, mercados, etc., que les permitan posicionarse ante dichos cambios.

Dado que la inmensa mayoría de las empresas existentes en América Latina y El Caribe son MIPYMES, la existencia de tales entornos territoriales innovadores constituye una cuestión determinante, a fin de poder fortalecer la base principal de la economía local en todos los países, la cual es importante, sobre todo, en términos de empleo, ingreso y distribución territorial más equilibrada por todas las regiones de los respectivos países. 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 (partenariado) 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, la capacidad para identificar los segmentos de mercado, etc.; 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 local de desarrollo.

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.
- Toma de conciencia y participación amplia 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 de ejecutar los proyectos y de constituir un foro permanente para reforzar los consensos básicos antes aludidos.

- Alta sensibilidad sobre la importancia de los factores culturales y acerca de 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 mismo 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.

b) Evaluación de las iniciativas locales de desarrollo

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 sociales locales, estimulando con todo 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. 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 todo esto, las evaluaciones existentes, tanto en Estados Unidos como, en general, en los países de la OCDE, muestran con claridad algunas conclusiones bastante rotundas, entre ellas la de que en Estados Unidos los estados 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, innovación tecnológica, infraestructuras básicas, líneas apropiadas de financiamiento, etc., las cuales son, en gran medida, resultado de políticas regionales o locales dinámicas, adaptadas por las administraciones de dichos Estados o ciudades, en colaboración con el sector privado (OCDE, 1993). 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.

Se ha señalado más arriba que las IDL no contienen ningún recetario de aplicación generalizada; tampoco son garantía de éxito seguro. Un estudio de la OCDE sobre las iniciativas de desarrollo local en diversas regiones con dificultades, mostró que en las zonas rurales más desprovistas de recursos y con niveles muy elevados de degradación ambiental, las IDL difícilmente lograron revertir dichas evoluciones negativas. Distinto fue el caso, sin embargo, de otras regiones rurales o de tradición industrial, donde las situaciones de crisis sí pudieron ser enfrentadas con mayor éxito. Pero aún así, las economías de estas regiones no están al abrigo de las turbulencias del contexto económico general y de los nuevos ajustes. De manera que, tal como se señaló anteriormente, las IDL deben incorporar una permanente atención y capacidad de adaptación flexible a los nuevos escenarios, a fin de modificar adecuadamente 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 IDL ha ido poniendo en entredicho los planteamientos tradicionales de las políticas regionales de los gobiernos centrales 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, incentivos a la inversión exterior, 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, fundamentalmente, 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 a los cambios estructurales (OCDE, 1993).

De esta forma, con esta nueva orientación, se ha producido una convergencia fundamental de estas políticas con las IDL, basadas, como hemos señalado, en la valorización de los recursos endógenos, la focalización de la innovación tecnológica del tejido de 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 del mercado de trabajo local, etc. 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 el 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 incardinar la totalidad de 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.

7.3 Fronteras político-administrativas y ámbito de las iniciativas de desarrollo local

En la reflexión acerca del desarrollo económico territorial, las unidades de análisis económico no pueden confundirse con las delimitaciones político-administrativas existentes en un Estado nacional (esto es, municipios, provincias o regiones), 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 en la economía real, es decir, en las políticas industrial, rural, tecnológica, o de fomento económico en general. En otras palabras, las fronteras de los Estados, regiones, 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, en ocasiones trascienden aquellas delimitaciones, al definir un conjunto de eslabonamientos productivos y relaciones económicas y socio-laborales que configuran los *sistemas económicos 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 la administración del Estado.

Se aprecia así la necesidad de conocer el ámbito de difusión de estos sistemas económicos 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 económicos 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 económicos locales, es evidente que no hay un recetario preciso para la actuación de los gestores públicos territoriales, ya sea regionales, provinciales o municipales. Pero parece claro que uno de los primeros pasos a emprender debe ir dirigido a identificar los sistemas económicos locales con el máximo de precisión. 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 económicos locales se entrecruzan y eslabonan (hacia atrás y hacia adelante) diversas actividades productivas, tecnológicas, organizativas, comerciales, de servicios, etc. 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, 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 económico locales.

En palabras distintas, las políticas económicas dirigidas a la transformación productiva de las variables reales de la economía (en el nivel microeconómico de la actividad productiva y empresarial) requieren un planteamiento descentralizado o territorializado, a fin de adecuarse a las circunstancias concretas de cada base productiva y tejido empresarial 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 redes.

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 del Estado no resulta apropiada ni eficiente cuando se trata de asegurar la modernización de los sistemas económicos locales, que requieren una institucionalidad mucho más cercana a sus problemas, potencialidades y especificidad. Por tanto, solamente aquellos territorios (ya sea regiones, microregiones o confederaciones de municipios) 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 innovativos 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 los 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.

El declive de las políticas económicas de corte keynesiano es un buen ejemplo para corroborar todo esto. Según señala Ohmae (1996), dicho declive se debe esencialmente al cambio de la unidad de referencia básica desde el Estado-nación a la economía globalizada. En efecto, en las circunstancias del capitalismo de postguerra, basado esencialmente en relaciones económicas entre Estados-nación, era posible defender que un estímulo de la demanda permitiría el crecimiento de la oferta y, con ello, el aumento del empleo. Igualmente, la reducción del tipo de interés permitía alentar la economía, al abaratar el precio del dinero, y aumentar las posibilidades de la inversión productiva y el empleo. De otra parte, si se trataba de controlar la inflación, el incremento del tipo de interés, al encarecer el acceso al crédito, posibilitaría la reducción de la inversión y de la demanda de bienes de consumo.

Pero en el escenario actual de una economía con un núcleo crecientemente mundializado, en la que las relaciones transnacionales constituyen una regla habitual de comportamiento de los grandes grupos empresariales y financieros, un estímulo de la demanda en un país puede provocar el incremento de la oferta y el empleo en otro país diferente. Además, ese incremento de la oferta podría tener lugar sin aumentos de empleo, debido a incrementos de la productividad técnica conseguidos por la automatización o robotización de las actividades productivas. Del mismo modo, una reducción del tipo de interés, en vez de lograr el estímulo de la economía, puede provocar una salida de capitales en la búsqueda de rentabilidades financieras superiores en el exterior. Finalmente, el aumento del tipo de interés, podría no reducir la demanda de consumo, si las expectativas de bajar la inflación no están claras para la población.

Por otra parte, dada la interrelación de actividades productivas segmentadas en diferentes operaciones, las cuales pueden realizarse en países diferentes, ¿cual es el sentido de las expresiones "made in Spain", o "made in Italy", por ejemplo? Un automóvil con marca estadounidense, cuyo montaje final se realiza en una planta situada en Valencia (España), que importa las diferentes piezas de dicho automóvil de otras plantas británicas e italianas, por ejemplo, ¿es un auto estadounidense? ¿es un auto "made in Spain"? ¿O es un auto montado en la región valenciana, una de las 17 Comunidades Autónomas del Estado español? Del mismo modo, las actividades de I+D que realiza una empresa transnacional de origen holandés en Asia, ¿miden el potencial tecnológico europeo o asiático? ¿miden el potencial tecnológico holandés o de la empresa holandesa? ¿O miden el potencial tecnológico del entorno competitivo de la región asiática donde está asentada la empresa holandesa en cuestión? O como se pregunta el citado Ohmae (1996):

los puestos de trabajo creados por una empresa japonesa situada en el Valle del Mississippi, dan cuenta de la fortaleza de la economía de Japón o de Estados Unidos? ¿O de la región del Valle del Mississippi?

Por tanto, en una economía crecientemente globalizada, persistir en un sistema de recogida de información estadística que sitúa al Estado-nación como unidad principal de análisis, constituye una rutina que utiliza categorías promedio irreales, impidiendo con ello ver de forma apropiada la realidad concreta. De igual modo, junto a las actividades vinculadas a los segmentos dinámicos de la economía internacional, existen también otros *sistemas económicos 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.

7.4 Las nuevas políticas territoriales de desarrollo

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores, se intenta aquí resumir los planteamientos principales de las nuevas políticas de desarrollo local y regional, orientadas a reforzar las capacidades de desarrollo de cada territorio, y a asegurar la elaboración de las propuestas concretas de innovación tecnológica y socio-institucional apropiadas.

Como ya se señaló, las iniciativas de desarrollo local (IDL) deben saber combinar tanto los recursos endógenos como los exógenos, e incorporarlos en una estrategia de desarrollo capaz 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 local. Dicha movilización de recursos y actores locales busca la construcción de entornos innovadores territoriales, capaces de ofrecer los servicios especializados a 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; de facilitar la capacitación y la información estratégica sobre mercados, productos, insumos, etc. En suma, se trata de proceder a la organización eficiente del mercado de factores para las microempresas y PYMES locales.

Tradicionalmente, las políticas de desarrollo regional se orientaron preferentemente a la búsqueda de inversiones extranjeras, sin poner la atención necesaria 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 locales (gobiernos municipales, provinciales y regionales), introduciendo en estas administraciones 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 condición fundamental de las IDL es la de disponer de un adecuado *sistema de información para el desarrollo y el empleo*, el cual debe ser elaborado desde el propio ámbito territorial, como resultado de la cooperación entre los diferentes actores locales, pero con una decidida actuación desde la instancia política, 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 del Estado, 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). Además, las clasificaciones sectoriales habituales (primario, secundario y terciario) ofrecen una visión no precisa 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 aquella clasificación tradicional no nos permite conocer las circunstancias concretas de la estructura productiva real.

Por todas estas razones, se hace obligado abordar en cada ámbito local, la creación de un *observatorio para el desarrollo económico y el empleo*, a fin de recolectar de forma sistemática la información sobre los perfiles productivos principales y sus eslabonamientos de actividades; las características del mercado de trabajo local; las capacidades de desarrollo (y no sólo los resultados del mismo) de los diversos aspectos (económico, tecnológico, social, laboral, ambiental, cultural, etc.) pertinentes del territorio en cuestión; etc., 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. La *base de datos* debe estar, naturalmente, abierta 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 *servicio de información* para el desarrollo empresarial y el empleo local constituye también un exponente claro de la apuesta innovativa territorial, y facilita, al mismo tiempo, los ejercicios de concertación de actores, los cuales pueden vincularse a dicho sistema de información, que puede conformarse en una *red de información* 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, etc.

Una tercera condición se refiere a la *unidad territorial de actuación* de las iniciativas de desarrollo local. Las IDL pueden ser promovidas desde diversos ámbitos (municipio, ciudad, comarca, microregión, área metropolitana, etc.), según los 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, pueden carecer de la diversidad de recursos y actores que requiere una política de impulso 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 "*zona de trabajo*", esto es, un espacio en cuyo seno una proporción alta de la población activa puede cambiar de empleo sin necesidad de cambiar de residencia (OCDE, 1993).

Estos sistemas económicos 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* que es esencialmente microregional (comarcal o subregional), y que no necesariamente tiene que coincidir con los límites político-administrativos de un municipio o comuna. La región constituye una unidad facilitadora de otros componentes estratégicos fundamentales (información, planificación, coordinación, etc.) para el desarrollo territorial. Se propone, por tanto, una utilización del término "*local*" para referirnos a un ámbito subregional (o microregional), mientras que los conceptos local y "*regional*" se encuentran incluidos en el término más genérico de ámbito "*territorial*".

Subrayamos 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 comarcas o territorios naturales afines. La delimitación política o administrativa de las regiones, provincias o municipios lo que hacen es definir los responsables de las administraciones en esos ámbitos, pero no acotan las zonas o áreas socioeconómicas pertinentes. A la inversa, la identificación de tales áreas o "zonas de trabajo", permite mostrar a los actores involucrados, tanto públicos como privados, cual es el ámbito preciso de actuaciones conjuntas posibles, para el impulso del desarrollo económico y el empleo a nivel local.

El desarrollo económico territorial 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 local de desarrollo, etc.). Estos recursos pueden también ser clasificados como endógenos, esto es, propios del territorio en cuestión; o exógenos, es decir, captados del exterior (como subvenciones, inversiones externas, 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.

Las capacidades de los actores se refieren a sus aptitudes para movilizarse frente a situaciones adversas; para innovar y llevar adelante nuevos emprendimientos empresariales; 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 (o invisibles). 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 del territorio, su historia, el marco político y jurídico, etc. Ya hemos sugerido 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, será un aspecto determinante en el desarrollo económico y social latinoamericano y caribeño en esta década.

Finalmente, vamos a referirnos a las capacidades para suministrar servicios de desarrollo de calidad; para orientar y movilizar las instituciones educativas y de capacitación para el desarrollo territorial; y para promover redes asociativas o "partenariado", 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 consciente en el seno de los colectivos empresariales mayoritarios (MIPYMES), los cuales no son, por lo general, plenamente conscientes de la necesidad de incorporar tales servicios para trabajar con eficiencia productiva y competitividad.

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, o considerado menos urgente, 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, siendo falso que con ello las personas se capaciten suficientemente para los retos que tienen en la actual fase de transición tecnológica y organizacional. En otras palabras, no basta con dedicar recursos a la educación general para promover la equidad social; es preciso una educación más contextualizada y territorializada.

Por otro lado, los recursos asignados a este tipo de inversiones en capital humano no poseen un rendimiento inmediato, sino a mediano y largo plazo, lo cual ayuda a explicar, en ocasiones, la débil prioridad que poseen, tanto desde la perspectiva de los gobiernos (que sometidos al ciclo electoral buscan resultados tangibles en el corto plazo),

como desde el sector privado empresarial, que evita inversiones en preparación de sus recursos humanos, a fin de impedir su fuga 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 del desarrollo económico territorial, a fin de que asuman su papel como suministradores de recursos o servicios avanzados. 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, por ejemplo, el conocimiento obligado 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 sociales 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, viveros de empresa, clubes de empresas o institutos tecnológicos, suele alcanzar mejores resultados que las titulaciones genéricas obtenidas en los centros académicos.

c) Lograr una sinergia de esfuerzos a través del *partenariado* (o asociación 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 a la producción, 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 efectos externos (externalidades) positivos, 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 creadoras de sinergias, 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 o partenariado. 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; o la cultura dependiente del subsidio. Por el contrario, las formas de organización descentralizadas, la existencia de una cultura local activa frente a las dificultades, 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 de ámbito de mercado local, regional o nacional.

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. 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.

7.5 Nuevos roles y funciones de la gestión pública

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 ahora -de manera no exenta de fanatismo- que el papel del sector público debe ser reducido, eliminando reglamentaciones y estimulando la privatización de toda una gama de servicios suministrados hasta ahora por empresas públicas. Contrariamente a la percepción anterior, ahora el sujeto bajo sospecha es el Estado, mientras se considera que el mercado es capaz de ofrecer las mejores soluciones a los diferentes problemas.

En el pasado, los gobiernos nacionales han perjudicado, o no han promovido, de forma consciente o inconsciente, los esfuerzos de desarrollo económico local. El tipo de aproximación sectorial a los problemas económicos, la lejanía de las diferentes situaciones locales, y la concepción macroeconómica predominante, favorecen, 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 esos territorios subnacionales. Todo esto se concretó en una concepción exógena del desarrollo territorial el cual se pensó que dependía de la inversión en infraestructuras físicas y la localización de inversiones externas, infravalorando con ello los recursos humanos y las pequeñas y medianas empresas locales, y el potencial endógeno. El ciclo electoral y la búsqueda de resultados de corto y medio plazo por los gobiernos también ayudó 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. Se necesitan bastantes años (a veces más de una década) para comprobar resultados tangibles en las iniciativas de desarrollo local.

Así fue como se impuso, en el pasado reciente, 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 como manera de 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.

A partir de los años ochenta se fueron introduciendo, sin embargo, cambios importantes en el funcionamiento de las administraciones públicas, en lo relativo al diseño de las estrategias de desarrollo territorial. La presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio, facilitó el progresivo reconocimiento de la importancia de las pequeñas y medianas empresas 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 contribuyó también, poderosamente, el avance de los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales y municipales.

De la misma forma, 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 avanzados a las empresas; destacándose igualmente el decisivo papel de las inversiones intangibles, en particular, en educación e investigación y desarrollo.

Así pues, se ha cobrado mejor cuenta 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, etc. Finalmente, todo ello conlleva una evolución hacia cambios en el desarrollo organizativo interno de las entidades públicas y el despliegue descentralizado de sus funciones o competencias, buscando incluso 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 (OCDE, 1993).

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, tales como el tecnológico, financiero, capacitación, rehabilitación del casco urbano de las ciudades, etc.

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 regiones en el contexto nacional, y de las iniciativas de desarrollo local de acuerdo a las estrategias de desarrollo regional.

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 territorial, las políticas públicas deben tratar de reforzar la base económica de las diferentes comunidades locales tratando, de ese modo, de acompañar las políticas de ajuste macroeconómico con esas actuaciones a nivel micro y meso, para el fomento productivo y el desarrollo empresarial a nivel territorial.

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 regionales; 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:

- a) Tener una visión prospectiva de desarrollo y lograr compartirla con los líderes locales y regionales, a fin de animar la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo.
- b) Apoyar a los actores territoriales aportando recursos y medios de formación para la gestión del desarrollo local.
- c) 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.
- d) Ayudar a la puesta en marcha de los sistemas de información y empleo en los respectivos territorios, facilitando los recursos de investigación y desarrollo (I+D) apropiados a los problemas y situaciones de cada ámbito local.

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.

De acuerdo a 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; un esfuerzo permanente de concertación estratégica de actores en la búsqueda de redes asociativas, etc.

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), raros son los gobiernos que han comprendido la naturaleza y la amplitud de estos cambios institucionales, necesarios para asumir estas tareas. De forma que los resultados de desarrollo económico en esta década dependerán 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 parecería razonable poner mayor atención a las iniciativas de desarrollo local como formas de ajuste flexible desde el territorio, que acompañasen los citados programas de ajuste macroeconómico, a fin de asegurar la innovación tecnológica y organizativa en el tejido empresarial mayoritario en nuestros países, lo cual también involucra -como acabamos de ver- una redefinición profunda de los papeles y responsabilidades de la gestión pública.

CAPÍTULO 8: DESCENTRALIZACIÓN E INSTITUCIONES DE FOMENTO ECONOMICO LOCAL. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA

En este capítulo se expone la reciente experiencia de las instituciones intermedias (o mesoeconómicas) de desarrollo territorial en España, creadas con el decisivo impulso de los gobiernos regionales, en forma concertada con otros actores sociales locales. Se destaca su determinante función de fomento económico en la nueva política de desarrollo territorial, algunos de cuyos rasgos más sustantivos son la importancia otorgada a la innovación tecnológica y su difusión territorial; la mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales respecto a los problemas de su territorio, en detrimento de las políticas regionales centralistas; el interés en las pequeñas y medianas empresas (PYME), caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios que experimentan los procesos productivos y los mercados; y la adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de los servicios avanzados a empresas. Mas allá de una presentación descriptiva, se aporta una sistematización de los instrumentos a los que puede recurrir en su acción este tipo de entidades de desarrollo regional.

Los profundos cambios tecnológicos, económicos, organizativos y sociales que han caracterizado el largo período de crisis y reestructuración en la fase recesiva de la onda larga de acumulación capitalista iniciada en la segunda posguerra, trajeron consigo el abandono de los anteriores planteamientos en materia de desarrollo regional y dieron paso a la adopción de un nuevo enfoque de la política regional con diferentes objetivos, agentes e instrumentos. En esta reorientación del enfoque de la política regional, el énfasis se desplazó hacia un conjunto de nuevos ejes estratégicos, con la finalidad principal de dinamizar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

En tal sentido, los siguientes elementos han pasado a cobrar particular importancia:

- Las innovaciones tecnológicas y su difusión territorial
- La mayor responsabilidad de los gobiernos regionales y locales respecto de los problemas de su territorio, en detrimento de las políticas regionales centralistas.
- Las pequeñas y medianas empresas (PYME), caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios que experimentan los procesos productivos y los mercados.
- La adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de desarrollo empresarial o servicios avanzados a empresas.

Igualmente, el cambio de orientación de la política regional ha entrañado transformaciones de los instrumentos de intervención, con el objeto de adaptarlos a los nuevos problemas. Así es como durante el decenio de 1980 surgieron en España las Agencias de Desarrollo Regional, dependientes de las Comunidades Autónomas (o regiones), como un nuevo instrumento de intervención en el ámbito del desarrollo territorial, diseñado para buscar la regeneración económica regional y constituirse en entidades gestoras de la política de promoción económica de los gobiernos subnacionales.

En suma, el propósito fue fomentar un proceso de crecimiento, basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, mediante el estímulo a la creación y adaptación del tejido empresarial territorial, así como a la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas, todo lo cual exige la intervención de los niveles administrativos territoriales (regionales y locales) a fin de facilitar la apertura de espacios para la concertación y movilización de los diversos actores socioeconómicos con vistas a apoyar el incremento de la eficiencia productiva, la competitividad y la creación de empleo.

Error! Bookmark not defined.

NUEVOS EJES ESTRATEGICOS DE LA POLITICA ECONOMICA TERRITORIAL

- Importancia de las innovaciones tecnológicas y organizativas y su difusión en la base productiva y el tejido empresarial de las regiones, sus municipios y comunas.
- Descentralización para asignar mayor responsabilidad a los gobiernos subnacionales respecto de los

problemas territoriales y ambientales en su región o localidad.

- Desarrollo de los servicios de desarrollo empresarial y creación del "entorno" sistémico de la competitividad territorial.
- Interés en las pequeñas y medianas empresas (PYME) y microempresas, que constituyen gran parte del tejido empresarial en los países de América Latina y el Caribe, a fin de asegurar su acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción, como aspecto clave para la difusión territorial del crecimiento y el empleo.

8.1 Origen y objetivos de las Agencias de Desarrollo Regional

Las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) nacieron como entidades de promoción económica, en vista de la ineficacia de los instrumentos tradicionales de corte centralista para responder a los profundos cambios acarreados por la reestructuración económica y organizativa a escala global. La crisis económica y las exigencias de la reestructuración productiva obligaron al gobierno central a dar absoluta prioridad a las políticas macroeconómicas de ajuste y a las medidas de reconversión sectorial, lo que relegó a un segundo plano las acciones de política regional. De este modo, las regiones pasaron a ser escenario de una política debilitada, junto con las intervenciones sectoriales y las dirigidas a enfrentar los crecientes problemas del desempleo.

En ese contexto han ido surgiendo las Agencias de Desarrollo Regional, así como otras iniciativas similares a nivel municipal, con el objeto de dar respuesta a un complejo conjunto de problemas vinculados, por una parte, a las transformaciones necesarias a nivel microeconómico productivo y empresarial y, por otra, a la creciente demanda de empleo ya que, como resultado del progreso de descentralización, la población comenzó a manifestar sus demandas ante los nuevos gobiernos regionales y locales democráticamente elegidos, obligándolos así a buscar respuestas concretas a las mismas.

Fue así como, en el caso de España, el avance de la descentralización, como parte del esfuerzo por restaurar la democracia, propició la adopción del enfoque antes descrito por parte de los gobiernos regionales y locales más comprometidos con sus propios territorios, lo que significó que abordaran políticas de fomento productivo y empresarial, así como de generación de empleo, mientras el gobierno central focalizaba su atención en el control de los grandes agregados macroeconómicos.

En ese contexto se crearon las Agencias de Desarrollo Regional como entidades financiadas principalmente por la administración pública territorial correspondiente, pero con un diseño y un campo de acción independiente del sector público, ya que el propósito fue dotarlas desde el principio de facultades, flexibilidad y autonomía suficientes como para promover con eficiencia el desarrollo productivo y empresarial; así se evitaba la rigidez burocrática que suele caracterizar al aparato estatal y, al mismo tiempo, se fortalecía la credibilidad de las Agencias y la confianza del sector empresarial en su funcionamiento.

Por lo tanto, las ADR no forman parte del sector público regional, sino que son instituciones de promoción económica concebidas como empresas, que deben actuar como tales, y cuentan con la confianza y la participación del sector empresarial territorial, así como de las entidades financieras y académicas regionales.

En otras palabras, son "agencias intermedias", representativas de una nueva modalidad de funcionamiento del sector público y ajenas a los comportamientos tradicionales de la administración estatal. El ámbito regional (o local) de su jurisdicción institucional les permite conocer mejor y ser más sensibles que la administración central con respecto a los problemas, recursos, potencialidades y demandas regionales. Sobre esta base, las ADR intentan superar los obstáculos que dificultan el acceso de las PYME y las microempresas locales al conjunto de servicios de desarrollo empresarial, tales como la información sobre mercados, tecnologías, diseño, financiación, investigación y desarrollo, gestión empresarial, capacitación de recursos humanos, formulación de proyectos y otros.

Su mayor conocimiento del contexto económico y ambiental, así como su proximidad a los agentes sociales regionales, permite a las ADR aprovechar mejor los recursos naturales, humanos, físicos y financieros disponibles; plantear de manera más eficiente los eslabonamientos productivos y comerciales en la estructura económica territorial; diseñar más adecuadamente los proyectos de investigación científica y la política tecnológica apropiadas; y facilitar la concertación estratégica entre los diversos actores sociales territoriales.

Como es sabido, desde la perspectiva del desarrollo empresarial se requiere generar, adoptar y difundir innovaciones tecnológicas y organizativas fundamentales. De ahí la importancia de que las ADR (y las agencias de desarrollo local, cada una a su escala) estén en condiciones de facilitar la construcción de un "entorno" socioeconómico apropiado, mediante acciones interrelacionadas de corte horizontal (como prestación de servicios de información tecnológica, capacitación en gestión empresarial, asesoría sobre estrategias de mercado), con un estilo de intervención (o interlocución) intermedia, muy diferente de las ayudas tradicionales de corte vertical, directamente dirigidas a subvencionar costos o anticipar inversiones productivas. De este modo, el diseño de incentivos que reduzcan los riesgos derivados de la introducción de innovaciones tecnológicas, así como la adopción de medidas horizontales de apoyo indirecto que actúen sobre el entorno socioeconómico general en el que se desenvuelven las PYME y las microempresas regionales, son objetivos específicos de este nuevo enfoque, en el que se destaca el claro perfil o campo de acción de las ADR en favor de la innovación y el desarrollo tecnológico.

Una tarea fundamental (o quizás la más importante) de las ADR es, por lo tanto, orientar y catalizar sistemáticamente los esfuerzos en la esfera de la investigación socioeconómica regional y contribuir a la renovación tecnológica que se requiere en el ámbito territorial específico, para lo cual deben conjugar la información sobre los diversos campos relevantes para las empresas regionales, las medidas financieras oportunas (incluido el acceso al capital de riesgo necesario), y toda la infraestructura de transportes, telecomunicaciones, energía, medioambiente, abastecimiento de agua potable y otros.

En resumen, los objetivos inspiradores de las políticas y acciones de las ADR son facilitar la innovación tecnológica, la adaptación de las estructuras productivas al cambio tecnológico y organizativo y el incremento de la inversión productiva y el empleo. Desde su creación estas entidades han procurado subsanar una situación de lento crecimiento económico global, aumento del desempleo, caída de las inversiones productivas y dificultades sectoriales derivadas de la reestructuración económica a nivel mundial.

8.2 Las Agencias de Desarrollo Regional en España

Las ADR constituyen un nuevo instrumento de acción en el ámbito regional, que ha contribuido positivamente a dar contenido a la política económica territorial en la experiencia reciente del Estado autonómico español, mediante la incorporación de objetivos y programas innovadores con un soporte organizativo de carácter empresarial.

Tres han sido las circunstancias históricas que, en la experiencia española reciente, contribuyeron a hacer necesario este tipo de intervención. En primer lugar, el conjunto de importantes problemas nuevos generados por el impacto de la crisis y la reestructuración económica sectorial, entre los que cabe destacar el creciente desempleo y la destrucción de parte del tejido productivo y empresarial. En segundo término está el hecho de que la apuesta por la descentralización política formara parte de la construcción del nuevo Estado democrático, tras la muerte del general Franco. Y, por último, el avance del proceso de integración económica en la Comunidad Europea y la necesidad de adaptarse a ese nuevo escenario con mayores exigencias competitivas¹¹.

La creación de las ADR en España se inició en la década de 1980, siendo pionera la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI), que data de 1981. El Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR) fue creado en 1983, y al año siguiente se fundaron el Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA) y el Instituto Madrileño para el Desarrollo (IMADE). El Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM) es la ADR de Cataluña e inició sus actividades en 1985, al igual que el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), posteriormente rebautizado como Instituto de Fomento Andaluz (IFA) en

¹¹ Salvando las distancias, estas tres circunstancias parecen estar también presentes en el actual escenario de América Latina y el Caribe.

1987. En años sucesivos las restantes regiones, en diferentes formas, han ido estableciendo instituciones territoriales específicas con objetivos similares a los aquí reseñados.

CUADRO 8.1: LAS PRIMERAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA

Error! Bookmark not defined. Comunidad Autónoma (Región)	Agencias de Desarrollo Regional	Año de constitución	Presupuesto de 1989 (Millones de pesetas y de dólares) ^a	Presupuesto anual por habitante (Pesetas y dólares)	Porcentaje del presupuesto sobre el PIB de la Comunidad Autónoma	Porcentaje del presupuesto sobre el de la Comunidad Autónoma
País Vasco	Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI)	1981	4.112 Mpts. (32.9 MUSD)	1.869 pts. (15USD))	0.140	1.075
Asturias	Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR)	1983	350 Mpts. (2.8 MUSD)	308 pts. (2.5 USD)	0.028	0.630
Comunidad Valenciana	Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA)	1984	3.523 Mpts. (28.2 MUSD)	932 pts. (7.5USD)	0.073	0.765
Madrid	Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE)	1984	3.502 Mpts. (28.0 MUSD)	707 pts. (5.6 USD)	0.047	1.562
Cataluña	Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM)	1985	1.388 Mpts. (11.1 MUSD)	227 pts. (1.8 USD)	0.015	0.160
Murcia	Instituto de Fomento de la Región de Murcia (IFRM)	1986	1.165 Mpts. (9.3 MUSD)	1.143 pts. (9.1 USD)	0.110	2.269
Andalucía	Instituto de Fomento Andaluz (IFA)	1987	8.075 Mpts. (64.6 MUSD)	1.175 pts. (9.4 USD)	0.130	0.784

Fuente: M. C. Echevarría, "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", **Boletín Económico de información comercial española**, N° 2387, Madrid, 18-24 de octubre de 1993.

Nota: Se ha utilizado la tasa de cambio promedio en esos años, esto es, 125 pesetas por dólar estadounidense aproximadamente.

En la declaración constitutiva de la fundación de las ADR se suele señalar que su finalidad principal es la dinamización, modernización y diversificación del **sistema productivo interno** de la región correspondiente. En algunos casos se alude asimismo a los problemas del empleo y la necesidad de crear nuevos puestos de trabajo.

Al observar su evolución se percibe un tránsito desde la utilización de medidas directas, tangibles y de corte vertical, centradas en los incentivos financieros (como primeras acciones de choque para enfrentar la crisis), hacia el despliegue de esfuerzos no financieros, de carácter intangible y destinados a fomentar la introducción de nuevas tecnologías, los servicios de apoyo a las PYME, la creación de nuevas empresas, la información sobre mercados externos y la generación de infraestructuras tecnológicas de carácter estratégico. Las actividades de algunas ADR incluyen además programas orientados a lograr un mayor equilibrio territorial en sus respectivas Comunidades Autónomas.

Como ya se señaló, las ADR en España son financiadas principalmente con fondos públicos, pese a que operan fuera de la administración pública y están sujetas al derecho privado. La SPRI vasca, por ejemplo, es una sociedad anónima que recibe una aportación mayoritaria de la Hacienda General Vasca y otras aportaciones menores de entidades financieras territoriales, como las cajas de ahorro provinciales y municipales. El criterio básico para dar

forma jurídica a las ADR ha sido el de dotarlas del máximo de agilidad y operatividad para tomar decisiones y garantizar la transparencia en cuanto al destino de los fondos, evitando la habitual complejidad burocrática de las administraciones públicas.

La calidad del personal de las ADR es un factor de importancia determinante, por tratarse de un trabajo en el que la transparencia y la eficiencia técnica, junto con el estilo de las relaciones humanas y contactos personales, deben hacer posible generar un alto grado de confianza entre los empresarios de la región para ir superando la suspicacia y el desconocimiento mutuo que tradicionalmente han existido entre la vieja administración pública, el sector empresarial y los demás actores sociales territoriales. En todo esto influye el entorno legal e institucional en el que opera la ADR, los fondos de que dispone y -de manera bastante determinante- el entusiasmo y la lucidez con que los dirigentes políticos territoriales respalden una estrategia de desarrollo propia, basada en el fomento de los recursos endógenos, la promoción de la innovación tecnológica y la mayor articulación de la base productiva territorial.

Un objetivo prioritario de las ADR es el establecimiento de relaciones institucionales y redes o canales de colaboración con otros organismos y asociaciones vinculados a sus áreas de acción. Igualmente, por intermedio de la red territorial de oficinas en la propia Comunidad Autónoma y en el exterior, las ADR buscan facilitar contactos, ganar acceso a nuevas tecnologías, identificar mercados para las empresas regionales o locales y atraer inversiones productivas.

8.3 Organos de gobierno y funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Regional

La Presidencia de las ADR corresponde, por lo general, a los titulares de las Consejerías (ministerios regionales) de Economía, Industria y Comercio de las Comunidades Autónomas del Estado español. Corresponde al Presidente de la ADR la representación superior de ésta, así como la presidencia de su Consejo Rector, siendo responsable de velar por la adecuación de las acciones de la ADR a las líneas generales de política económica del gobierno regional. La representación ordinaria y la administración y gestión de las ADR corresponde a un Director General, con el apoyo de una Secretaría General.

El Consejo Rector o de Administración de las ADR está integrado por representantes del gobierno regional y de los diversos agentes socioeconómicos regionales, tales como asociaciones empresariales, cámaras de comercio e industria, universidades, colegios profesionales, partidos políticos, sindicatos y otros. Algunas ADR cuentan además con un Consejo Asesor, como órgano de carácter consultivo, que junto con los representantes del gobierno regional y los agentes socioeconómicos, incluye a expertos calificados de reconocido prestigio en los ámbitos científico y profesional.

Un análisis del personal empleado en las ADR revela que su número es relativamente reducido (véase el **Cuadro 8.2**), con importancia del trabajo calificado; y una relación entre el gasto de personal y el presupuesto global de las ADR que es comparativamente menor que la relación entre el gasto de personal en el conjunto del presupuesto regional (véase el **Cuadro 8.3**).

Los recursos de las ADR provienen, en gran medida, de las subvenciones de la Comunidad Autónoma correspondiente, aunque también pueden recibir aportes de otras entidades públicas y privadas o de particulares; préstamos de instituciones públicas y privadas; otros ingresos por prestación de servicios y participación en sociedades; rentas y productos generados por los bienes y valores que integren su patrimonio; y recursos procedentes de la emisión de obligaciones o títulos similares, como en el caso de la SPRI vasca y el Instituto de Fomento Andaluz.

CUADRO 8.2

NUMERO DE EMPLEADOS EN LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

Error! Bookmark not defined.	SPRI	IFR	IMPIVA	IMADE	CIDE M	IFRM	IFA
Número de empleados (al 31 de diciembre de 1989)	59 ^a	23 ^b	65 ^c	55 ^d	51	51 ^e	142 ^f

Fuente: M. C. Echevarría, "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, N° 2387, Madrid, 18-24 de octubre de 1993.

- a/ De ellos, 40 eran empleados con contrato temporal.
- b/ Titulados superiores: 16; técnicos medios: 2; personal administrativo: 5.
- c/ Tres cuartas partes del personal corresponden a técnicos superiores.
- d/ Titulados superiores especializados: 15; titulados superiores normales: 15; titulado medio: 1; personal administrativo y auxiliares: 24.
- e/ Técnicos superiores: 22; técnicos medios: 9; personal administrativos y auxiliares: 20.
- f/ De ellos, 70 empleados laboraban en los servicios centrales y 72 en las gerencias provinciales.

CUADRO 8.3

GASTOS EN PERSONAL EN LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

Error! Bookmark not defined.AGENCIA Y COMUNIDAD AUTONOMA	PRESUP. GLOBAL (Mill. \$ US)	GASTOS EN PERSONAL (Mill. de \$ US)	PORCENTAJE SOBRE EL PRESUPUESTO	PRESUPUESTO (Millones \$ US)	PORCENTAJE DEL GASTO EN PERSONAL SOBRE EL PRESUPUESTO
SPRI, País Vasco	32.9	2.9	8.69	3.06	34.13
IFR, Asturias	2.8	0.6	21.35	0.45	27.38
IMPIVA, Comun.Valenciana	28.2	1.6	5.84	3.68	41.48
IMADE, Madrid	28.0	2.2	8.00	1.79	27.42
CIDEM, Cataluña	11.1	1.3	11.47	6.92	29.05
IFRM, Murcia	9.3	1.0	11.15	0.41	28.28
IFA, Andalucía	64.6	4.7	7.34	8.24	41.05

Fuente: M. C. Echevarría, "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", *Boletín Económico de información comercial española*, N° 2387, Madrid, 18-24 de octubre de 1993.

Como se aprecia en el **Cuadro 8.1**, en 1989 el presupuesto promedio anual de las ADR alcanzaba a una cantidad equivalente a 25.3 millones de dólares estadounidenses, aunque el del IFA era de casi 65 millones, el de la SPRI vasca 33 millones, y el del IMPIVA 28 millones. En 1989, el presupuesto promedio de las siete ADR españolas consideradas representaba el 0.07% del producto interno bruto y un 1% del presupuesto global de la Comunidad Autónoma.

8.4 Instrumentos utilizados por las Agencias de Desarrollo Regional

Los instrumentos empleados por las Agencias de Desarrollo Regional se dividen en dos grandes categorías: financieros y no financieros. Mediante los instrumentos no financieros se intenta crear el "entorno territorial innovador" adecuado para adaptar procesos productivos y empresas ya existentes al cambio tecnológico; propiciar la aparición de nuevas empresas innovadoras; prestar servicios a las PYME y microempresas; y facilitar el desarrollo de la infraestructura necesaria en la región o los municipios. Los **instrumentos no financieros** incluyen, a su vez, otros dos grandes grupos, según se orienten a prestar información y asesoramiento, o a la provisión de infraestructura.

Entre los primeros podemos distinguir:

a) **Servicios de información** sobre aspectos sustantivos de la actividad empresarial como:

- Tecnologías de producto o proceso;
- Gestión empresarial y tecnológica;
- Mercados y comercialización;
- Economía local y regional;
- Dotación de infraestructura básica y suelo industrial;
 - Asistencia institucional a proyectos y servicios de la ADR;
 - Provisión de información a posibles inversionistas nacionales o extranjeros.

Estos servicios de información pueden prestarse por diferentes vías, tales como ventanillas de atención personalizada para empresarios, acceso a bases de datos, folletos y publicaciones periódicas u ocasionales, revistas y otras.

b) **Servicios de intermediación**, sea entre empresas regionales (o locales) y foráneas, unas con capacidad de inversión y otras necesitadas de aportes de capital o de tecnologías de gestión o de producto; o entre empresas y gestores públicos regionales o locales.

INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

A. INSTRUMENTOS NO FINANCIEROS

A.1. INFORMACION Y ASESORAMIENTO

- * Servicios de información
- * Servicios de intermediación
- * Servicios de gestión y consultoría
- * Servicios de promoción y publicidad
- * Servicios de investigación y fomento para la introducción de nuevas tecnologías
- * Servicios de capacitación

A.2 PROVISION DE INFRAESTRUCTURA

- Instrumentos tradicionales
 - * Polígonos industriales
 - * Pabellones industriales
 - * Mejora del medioambiente
- Nuevos instrumentos
 - * Institutos Tecnológicos
 - * Parques Tecnológicos
 - * Centros de empresas e innovación

B. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

- * Subvenciones
- * Préstamos o créditos
- * Subsidios a tipos de interés preferenciales
- * Concesión de garantías y avales a PYME
- * Participación en capital
 - Préstamos participativos
 - Capital de riesgo

c) **Servicios de gestión y consultoría**, entre los cuales cabe citar:

- Asesoramiento en materia de gestión fiscal, financiera, contable, presupuestaria, comercialización, planificación empresarial;
- Asesoramiento legal, organizativo y técnico;
- Acceso a bases de datos de interés empresarial;
- Asesoramiento e incentivación respecto de mejoras del control de calidad e introducción de nuevas tecnologías de producto y proceso.

Estos servicios de asesoramiento están destinados a empresas ya establecidas o a nuevos proyectos. En el caso de los segundos resulta especialmente útil la asistencia en materia de gestión; utilización de consultores externos a bajo costo; cesión temporal de gerentes expertos a nuevas iniciativas empresariales; así como los servicios prestados por los centros de desarrollo de empresas, comúnmente denominados "viveros" o "incubadoras" de empresas.

d) **Servicios de promoción y publicidad**, tanto a nivel interno como externo. En el primer caso, los objetivos son: potenciar la vinculación entre las empresas regionales o locales; asegurar a las PYME y microempresas regionales o locales el acceso a servicios de desarrollo empresarial; activar la demanda de dichos servicios por parte de las empresas territoriales; y, en suma, incrementar la interdependencia y las potencialidades de la base empresarial y productiva regional o local.

En lo relativo a la promoción externa, el papel de los servicios de promoción consiste en asegurar una participación concertada de las empresas regionales en ferias y exposiciones de interés; publicar anuncios en periódicos, revistas especializadas o de difusión general, y establecer oficinas o agentes en el exterior, con el fin de publicitar los atractivos y ventajas de la región para atraer inversiones privadas e impulsar las exportaciones regionales.

e) **Servicios de investigación y fomento para la introducción de nuevas tecnologías**, que incluyen:

- Investigaciones sobre el desarrollo económico de la región, estudios específicos, diseño de estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, e identificación de nuevas oportunidades y desafíos para las empresas regionales o locales.
- Actividades dirigidas a fomentar la incorporación de nuevas técnicas en procesos productivos y productos, entre las cuales cabe citar la financiación de estudios de diagnóstico sobre necesidades de inversión en nuevas tecnologías, análisis de viabilidad, difusión y formación en esta área.

f) **Servicios de capacitación** empresarial y en la utilización de las nuevas técnicas y equipos, así como asesoramiento al respecto.

Entre los instrumentos no financieros se cuentan los relacionados con la **provisión de infraestructura**, sea mediante instrumentos **tradicionales** o **nuevos**. Entre los instrumentos tradicionales cabe mencionar las acciones orientadas a crear polígonos y pabellones industriales, así como para la mejora del medioambiente. La provisión de polígonos industriales puede incluir la oferta de terrenos e infraestructura a bajo costo (sea para alquiler o compra), así como el acceso a servicios comunes (sistemas de comunicación, asesoramiento contable y empresarial, salas de reunión y sedes provisionales para nuevas iniciativas empresariales; gestión común de comercialización y otros), todo lo cual supone respaldar la creación de nuevas empresas y empresarios regionales o locales. La relación de nuevos instrumentos vinculados a la provisión de infraestructura incluye los institutos tecnológicos sectoriales, los parques tecnológicos y los centros de innovación empresarial.

Los **Institutos Tecnológicos** suelen configurarse como asociaciones de empresas regionales, a veces en forma concertada con entidades de consultoría y capacitación en investigación y desarrollo, y tienen por objetivo la investigación y prestación de algunos servicios avanzados de apoyo a la producción en los sectores específicos del perfil productivo territorial. Se forman así institutos tecnológicos del calzado, del mueble, cerámica u otros, que prestan servicios a sus asociados en materia de asesoramiento técnico, investigación aplicada y desarrollo tecnológico concreto en su sector, difusión de normas técnicas y de certificación, control de calidad, diseño industrial, e incluso capacitación de mano de obra específica para el sector.

Su financiación con frecuencia es mixta: los asociados (empresarios privados del sector correspondiente) sufragan una parte con sus cuotas y la otra es costeadada con fondos públicos regionales o locales. De este modo, se concentran recursos técnicos que permiten a las empresas regionales o locales de mediana y pequeña dimensión conocer las posibilidades efectivas de innovación tecnológica en su campo específico de producción; se les provee igualmente de información sobre las tendencias de los mercados pertinentes, las posibilidades de subcontratación con empresas vinculadas al sector (bolsa de subcontratación), o las posibilidades de cooperación estratégica interempresarial.

Los **Parques Tecnológicos** son infraestructuras avanzadas cuyo propósito es acoger entidades de consultoría o de capacitación tecnológica, laboratorios científicos o empresas (locales o foráneas) que realicen actividades de investigación aplicada o de I+D, o que utilicen o desarrollen nuevas tecnologías. La idea es concentrar actividades generadoras de innovaciones a fin de crear relaciones sinérgicas que multipliquen la difusión y adaptación de tecnologías aplicables en la región.

En este marco, tales empresas colaboran con universidades y centros de investigación, lo que facilita los contactos y vinculaciones entre empresarios e investigadores en el territorio. Para hacer atractivo este trabajo de producción, adaptación y difusión territorial de conocimientos, los parques tecnológicos suelen ser situados en un entorno de alta calidad ambiental, donde se presta especial atención a la imagen territorial, el diseño de edificios, las normas que regulan su ocupación, la disponibilidad de servicios generales comunes e, incluso, la presencia de algunos institutos tecnológicos sectoriales o centros de innovación empresarial.

Los **Centros de Innovación Empresarial** actúan como viveros o incubadoras de empresas, lo que significa que identifican, seleccionan y promueven nuevos proyectos empresariales. Con tal fin aportan locales y servicios administrativos, tutelan y prestan una asistencia específica para la creación de empresas, actividad que supone, de hecho, una transferencia de tecnologías productiva y de gestión. Su finalidad es facilitar, desde los primeros pasos, la materialización de nuevos proyectos productivos, convirtiendo las buenas ideas de negocios en actividades empresariales viables para ayudar así a crear empresarios innovadores en el ámbito regional o local.

En la Unión Europea existe una Red de Centros de Empresa e Innovación (CEI), que respalda este tipo de iniciativas de la política económica regional de cada Estado miembro. Dicha red facilita puntos de encuentro para proyectos empresariales, así como programas específicos que proveen información sobre experiencias, actividades y oportunidades de formación de empresas mixtas o compartidas.

Finalmente, cabe referirse a los **instrumentos financieros**, esto es, subvenciones, préstamos o créditos, subsidios a las tasas de interés, concesión de garantías o avales bancarios, y formas de participación en el capital, ya sea mediante préstamos o bajo la modalidad de capital de riesgo.

Las **subvenciones** pueden cubrir una parte del costo de la inversión, la formación de recursos humanos, la deslocalización territorial y otros. Los **préstamos y créditos** a tasas de interés preferente, así como los **subsidios a las tasas de interés**, suelen concederse básicamente para financiar capital fijo (edificios, instalaciones, maquinaria), más que para financiar capital circulante.

Además de hacer referencia a las **sociedades de garantía y avales** para las PYME de la región, interesa citar las **participaciones en el capital** de empresas, que asumen diversas formas. Una de ellas es la participación de recursos públicos en sectores que enfrentan dificultades y son considerados estratégicos desde el punto de vista regional o local. Otra corresponde a la modalidad de **capital de riesgo** y consiste en una participación temporal (normalmente minoritaria) de capitales públicos en la empresa naciente para compartir los riesgos y los eventuales beneficios o pérdidas.

En realidad, el deslinde entre medidas directas o eminentemente financieras y medidas indirectas o no financieras, no siempre es inequívoco ya que, de uno u otro modo, todas ellas suelen implicar aportes financieros. Para mayor claridad, aquí se entiende por instrumento financiero el que permite, en forma directa e inmediata, aportar un flujo de capital a una empresa, con la finalidad de financiar una inversión en activo fijo o circulante. La mayor parte de estas aportaciones, que normalmente son de carácter temporal, suele reservarse para ayudar a sectores o actividades acotadas que enfrentan dificultades para adaptarse a los cambios provocados por la reestructuración económica internacional, buscando su reconversión como unidades productivas más eficientes y competitivas.

Además de este objetivo general, los incentivos financieros persiguen otros más específicos, como impulsar las actividades de I+D, las exportaciones regionales, la capacitación profesional, el logro de economías de energía o materias primas, la adopción de medidas contra la contaminación ambiental y la ayuda a las PYME, entre otros.

Como puede apreciarse, todo este conjunto de instrumentos, financieros y no financieros, responde a un diseño y una lógica de desarrollo endógeno, cuya atención prioritaria se dirige a la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas sustanciales en la base productiva y empresarial regional, a fin de posibilitar una más amplia difusión del crecimiento económico y una mayor generación de empleo, así como un fortalecimiento de la economía y sociedad locales, que conduzcan, en suma, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

CAPITULO 9: FOMENTO PRODUCTIVO MUNICIPAL Y GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

A partir del análisis de las experiencias más exitosas de desarrollo local en el contexto internacional, este Capítulo trata de presentar las líneas principales de actuación para el fomento productivo y el fortalecimiento del desarrollo empresarial territorial desde el punto de vista de la gestión municipal. Se trata, en último término, de contestar a la pregunta de qué pueden hacer las diferentes municipalidades latinoamericanas y caribeñas para el fortalecimiento de la base empresarial y el desarrollo económico local. En otras palabras, ello equivale a:

- a) Identificar los instrumentos específicos que pueden utilizar las Municipalidades en apoyo de las PYMES y microempresas locales, tratando de detectar las dificultades de las mismas en su ámbito territorial.
- b) Conocer el papel que las Administraciones Locales¹² en general, y las Municipalidades en particular, pueden desempeñar como agentes coadyuvantes de la actividad económica en el ámbito donde las PYMES y microempresas despliegan su actividad¹³.
- c) Avanzar en el proceso de racionalización y coordinación de las acciones de los distintos niveles de la Administración en favor de las PYMES y microempresas.

En definitiva, se pretende transmitir a las Administraciones Locales la importancia que su actuación puede tener en la creación y desarrollo de PYMES y microempresas en sus ámbitos territoriales, a la vez que se intenta estimular a dichas Administraciones Locales a adoptar actitudes proactivas, favorecedoras de las actividades empresariales, en cuanto que contribuyen definitivamente al desarrollo social, al crecimiento económico y a la creación de empleo.

El Capítulo resume algunos trabajos realizados por el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI) de España, tales como la "Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial, 1994-99", y el "Apoyo a la Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial desde el Ambito Local" (1995). De este último trabajo existe un documento de síntesis, conclusiones y recomendaciones titulado "Impulso al fortalecimiento de las PYMES desde los Ayuntamientos españoles" que es utilizado de forma extensiva, aunque se incorporan al mismo reflexiones propias derivadas de las misiones técnicas realizadas por el autor en diferentes países de América Latina y El Caribe en estos años.

De este modo, el Capítulo comienza resaltando la importancia de las Administraciones Locales para el fomento productivo y empresarial, señalando a continuación las dificultades principales que tienen las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y microempresas territoriales, a fin de mostrar las necesidades de las mismas. Tras ello, se insiste en la necesaria coordinación entre los diferentes niveles territoriales de las Administraciones Públicas y la creación de la institucionalidad apropiada para el desarrollo económico local, para concluir con las nuevas competencias de las Administraciones Locales, resaltando la importancia de incluir en las estrategias nacionales de desarrollo las políticas de fomento económico local.

9.1. La importancia de las Administraciones Locales para el fomento productivo y empresarial

Como ya se ha insistido, la política de desarrollo económico territorial ha incorporado nuevos planteamientos estratégicos y está transitando desde las anteriores iniciativas orientadas por el desarrollo polarizado y el establecimiento de incentivos a la inversión externa, hacia otras estrategias basadas en el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos de los diferentes territorios, sin que ello excluya la atracción de inversiones foráneas.

Hoy día se reconoce que la atracción de inversiones externas es solamente una de las líneas posibles dentro de una estrategia de desarrollo económico local concertada por los diferentes actores sociales territoriales. Se busca así un tipo de desarrollo más "difuso", esto es, capaz de extender en la mayor medida posible el progreso técnico y las

¹² Con la expresión genérica de Administraciones Locales me refiero a los diferentes niveles subnacionales de la Administración Pública, esto es, municipal, provincial y regional.

¹³ Nótese que la delimitación político-administrativa territorial no tiene porqué coincidir con el ámbito económico de desenvolvimiento de los "clusters" o sistemas locales de empresas.

innovaciones gerenciales en la totalidad del tejido productivo y empresarial de los diferentes territorios, a fin de contribuir con ello a una mayor generación de empleo productivo e ingreso, y a un tipo de crecimiento económico más equitativo en términos sociales y territoriales, y más sustentable ambientalmente.

Esta nueva orientación del desarrollo económico territorial descansa en una concepción más horizontal, cuyos objetivos tratan de asegurar la introducción de los componentes de innovación, calidad y flexibilidad requeridos en las actividades productivas y empresariales territoriales, tratando de utilizar conjuntamente los recursos locales y los externos mediante una movilización social en el territorio, a fin de construir la institucionalidad (esto es, reglas de juego, normatividad, políticas, organizaciones y patrones de conducta locales) para el desarrollo económico local. Para ello se requiere también de una concepción integrada, y no solo vertical y sectorial, de las políticas de desarrollo, a fin de resaltar la necesaria adaptación e integración de las mismas a las especificidades territoriales y la finalidad del desarrollo local.

Dicho de otra forma, desde esta nueva perspectiva se precisa un conjunto eficiente de políticas, las cuales no pueden ser resultado de un diseño centralista, ya que de lo que se trata es de adecuar la organización y gestión estatal preexistentes, y recrearlas en una configuración organizativa e institucional descentralizada, que recupere el protagonismo de los diferentes territorios y concierte entre los distintos actores sociales locales los nuevos instrumentos de fomento productivo territorial y generación de empleo e ingreso, a fin de lograr de esta forma la mejora de las condiciones de vida de la comunidad. La gestión de esta nueva estrategia se lleva a cabo mediante organizaciones de carácter intermedio, concertadas entre diferentes agentes locales, las cuales sirven como catalizadores y coordinadores de las actuaciones de los diferentes niveles territoriales de la Administración Pública.

Finalmente, en la nueva estrategia de desarrollo territorial, los agentes principales ya no son únicamente la Administración Central del Estado y las grandes empresas, sino los diversos niveles territoriales de las Administraciones Públicas, las organizaciones intermedias de desarrollo local concertadas por los diferentes actores sociales territoriales, las pequeñas y medianas empresas y microempresas, y el conjunto de la sociedad civil organizada localmente.

La importancia de las pequeñas y medianas empresas y microempresas es crucial para la difusión territorial del crecimiento económico, el empleo y el ingreso de amplias capas de la población. Su relevancia no puede medirse únicamente por su aporte en términos de valor agregado bruto a la producción estatal, ya que su extensa localización territorial permite vertebrar el medio social y económico, precisamente por su capacidad para generar empleo e ingresos. No obstante, sesgados por la visión centralista y concentradora del desarrollo, se dedican relativamente pocos esfuerzos a indagar la naturaleza de los diferentes *sistemas productivos locales*, los cuales se encuentran hoy día ante importantes exigencias de innovación tecnológica y organizacional para subsistir.

Por lo general, se supone que esos sistemas productivos locales deben encadenarse de forma eficiente a empresas grandes con vocación exportadora, a fin de integrarse al "núcleo eficiente" de la economía. Pero la eficiencia productiva no puede reservarse únicamente a las actividades vinculadas al sector externo, sino que constituye una exigencia para todas las actividades productivas, ya sean que se orienten hacia mercados externos o mercados locales.

Las empresas de pequeña dimensión (PYMES y microempresas) han mostrado en los diferentes países desarrollados una capacidad extraordinaria para incorporar las innovaciones tecnológicas y organizativas cuando la oferta de servicios de desarrollo empresarial y las infraestructuras básicas apropiadas se hacen accesibles territorialmente a aquellas firmas. Su mayor flexibilidad o capacidad adaptativa ante los incesantes cambios las dotan de algunas ventajas frente a las grandes empresas.

De igual manera, en el proceso de construcción de los "entornos" locales más apropiados para el fomento productivo y empresarial, las Administraciones Locales resultan decisivas, ya que pueden estimular la creación de las condiciones que promuevan las iniciativas de desarrollo económico local y la creación de empleo productivo. Esta nueva función de las Administraciones Locales, aún poco desarrollada en América Latina y El Caribe, no se agota con la atención a la demanda de los vecinos como ciudadanos, ya que es necesario ampliar esa perspectiva con la atención a la problemática de las actividades productivas y empresariales locales, en especial de las PYMES y microempresas, como parte más amplia, vulnerable

y frágil del tejido empresarial local. Esto implica incorporar en la gestión municipal nuevas capacidades relevantes, tales como:

- a) La atención primordial a los problemas específicos del tejido empresarial local y la elaboración de una estrategia de fomento económico local.
- b) El despliegue de una capacidad operativa flexible y concertada con los diferentes actores sociales territoriales, a fin de dar respuestas adecuadas a nivel local.
- c) La coordinación eficiente de las actuaciones de los diferentes niveles territoriales e institucionales de la Administración Pública.

En suma, las Administraciones Locales deben superar su papel tradicional como suministradoras de servicios básicos, complementando dichas funciones con las de favorecer la creación de "entornos innovadores territoriales", a fin de contribuir al desarrollo de empresas y actividades productivas dinámicas y la difusión de una cultura local de desarrollo.

Para las empresas de pequeña dimensión es crucial disponer en el territorio de las economías externas que permitan el acceso a los servicios de información, capacitación empresarial y tecnológica, innovación de productos y procesos productivos, cooperación empresarial, acceso al crédito, etc., los cuales constituyen hoy día elementos "intangibles" decisivos para incrementar la eficiencia productiva y la competitividad empresarial.

9.2 Dificultades de las PYMES y microempresas: la demanda subyacente de la base económica local

La pequeña producción adolece, por lo general, de problemas en los ámbitos de la financiación, tecnología, recursos humanos, comercialización y diferenciación del producto y cooperación empresarial.

En lo relativo a la *financiación* hay que señalar la insuficiencia de recursos propios, la dificultad para acceder a líneas de crédito de mediano y largo plazo, y la debilidad en el poder de negociación, como elementos limitantes de la actividad de las PYMES y microempresas. Dadas las limitaciones financieras resultantes del tipo de propiedad, las PYMES y microempresas precisan de mayores recursos ajenos que la gran empresa. Sin embargo, el acceso al crédito les resulta más difícil, y enfrentan tipos de interés más elevados y plazos de amortización más cortos. Asimismo, a ello se suma la dificultad para proveer las garantías patrimoniales tradicionalmente solicitadas por el sistema financiero, todo lo cual acaba por configurar un cuadro claramente adverso para este tipo de empresas. Naturalmente, todo ello equivale a un menor estímulo a la inversión productiva interna, e inferior aprovechamiento del potencial de creación de empleo.

La *escasa tecnología incorporada* en los procesos productivos y las dificultades de asimilación de los conocimientos técnicos disponibles, junto a la reducida capacidad de gestión empresarial y tecnológica, perjudican igualmente la productividad de las PYMES y microempresas en comparación con las empresas grandes, las cuales tienen más recursos y posibilidades para acceder a este tipo de servicios de desarrollo empresarial.

En este sentido, hay que resaltar también la *baja cualificación de los recursos humanos*, que impide el aprovechamiento de las ventajas tecnológicas y organizacionales, así como la escasa orientación de la investigación para el desarrollo (I+D) y la oferta de servicios tecnológicos hacia la problemática de las PYMES y microempresas, todo lo cual repercute adversamente sobre los niveles de eficiencia productiva y competitividad de las empresas de pequeña dimensión frente a las grandes.

A pesar de este entorno tan "poco amigable" hacia las PYMES y microempresas, este tipo de firmas suele mostrar en muchos países un comportamiento económico dinámico y con una importante capacidad en cuanto a la generación de empleo, lo cual puede explicarse por su capacidad de adaptación o flexibilidad ante los cambios incesantes de la demanda, en razón de sus reducidos costes fijos y su proximidad al consumidor; así como los menores costes laborales unitarios y la reducida conflictividad laboral. Las PYMES y microempresas tienen también grandes limitaciones para la *distribución y promoción de sus productos*, así como en el diseño de los mismos, razón por la cual centran sus actividades en mercados locales, mostrando por ello una escasa tradición exportadora.

Para superar estas dificultades se precisa recurrir a la cooperación entre empresas o al establecimiento concertado entre diversos actores sociales y empresas locales de entidades comercializadoras de productos, tema éste en el que las Administraciones Locales pueden desempeñar un importante papel

como catalizadoras. Por otro lado, dada la mayor proximidad de las PYMES y microempresas al consumidor, este tipo de empresas se encuentra en las mejores circunstancias para poder captar adecuadamente los componentes de diferenciación de los productos ante la diversidad de la demanda, logrando de este modo una información sustantiva en el tipo de producción flexible, esto es, no basada en la producción en masa, sino en elementos de diferenciación productiva.

Por lo general, la práctica habitual de PYMES y microempresas suele basarse más en la *desconfianza frente al competidor local* que en la posible colaboración con el mismo para la búsqueda colectiva de los servicios necesarios que por sí solas este tipo de empresas no puede generar, tales como los servicios sobre información de mercados o tecnologías, capacitación empresarial, comercialización conjunta, etc.). Las PYMES y microempresas poseen, por tanto, la dificultad adicional de su escasa tradición en cooperación entre empresas, lo cual obliga a actuaciones orientadas hacia la búsqueda de una concertación estratégica entre actores públicos y privados en el territorio, donde las Administraciones Locales pueden desempeñar una función de animación fundamental.

Los déficits de competitividad de PYMES y microempresas no están, pues, relacionados únicamente con sus dificultades financieras, sino también con la baja calidad y diseño de sus productos y procesos productivos, reducida capacidad de gestión empresarial y tecnológica, deficiente comercialización de productos, y limitada práctica de cooperación empresarial, entre otros aspectos sustantivos. El acceso a recursos financieros es posible lograrlo territorialmente, aunque sea pagando precios de usura por ello, pero normalmente, la oferta de los restantes servicios avanzados de desarrollo empresarial no suele encontrarse en los diferentes ámbitos territoriales.

9.3 La coordinación entre los diferentes niveles de las Administraciones Públicas y la creación de institucionalidad para el desarrollo económico local

Junto a todo lo anterior hay que señalar igualmente la fragmentación y falta de coordinación de las diferentes iniciativas públicas de fomento productivo, debido a la baja coordinación existente entre las distintas Administraciones Públicas. Este hecho, aunque no es imputable en sí a las PYMES y microempresas, acaba incidiendo también de forma negativa en las mismas, al tiempo que perpetúa una situación de desencuentro (y a veces hostilidad) entre diferentes actores locales. Por ejemplo, responsables municipales que son visualizados por los empresarios locales como simples recaudadores de tasas o tributos; o gestores municipales que consideran la problemática de los pequeños empresarios locales como ajena a los problemas del municipio. Todo lo cual se completa con la frecuente indiferencia existente entre empresarios y universidades, o la limitada práctica de concertación entre sindicatos y empresarios, proporcionando -en suma- un escenario de escasa vinculación entre las necesidades del sistema productivo local, de un lado, y los recursos de educación, ciencia y tecnología, investigación y desarrollo, y capacitación de recursos humanos, de otro.

En ocasiones, el número de instrumentos de fomento productivo existente en algunos países de América Latina es amplio, pero su diseño centralista y sectorial reduce de manera drástica sus posibilidades y capacidad de incidencia real y, a veces, ni tan siquiera se logra una adecuada difusión entre la mayoría de PYMES y microempresas locales, al no adaptarse a la diferente situación y problemática concreta de dichas empresas en los distintos territorios. Igualmente, la gestión de estos instrumentos de fomento se hace bastante compleja y costosa, al depender de un número disperso de "ventanillas" sectoriales (Educación, Trabajo, Agricultura, Industria, etc.), lo cual dificulta aún más su acceso por parte de PYMES y microempresas locales. De este modo, la existencia de instrumentos de fomento productivo no es suficiente para lograr cohesionar y alentar la transformación productiva del tejido local de empresas, ya que se precisa de algo cualitativamente diferente, como es la creación de institucionalidad apropiada para el desarrollo económico territorial.

Como se señaló anteriormente, la creación de institucionalidad no se refiere únicamente a organizaciones, sino que incluye el establecimiento de normatividad, políticas, reglas de juego y patrones de conducta entre los actores territoriales, todo lo cual resalta el componente de concertación estratégica entre los mismos, así como la importancia de los elementos socioculturales en favor de la creatividad y la innovación productivas.

9.4 La oferta territorial de factores facilitadores del desarrollo económico local

El proceso de desarrollo económico local está condicionado por una serie de factores tales como la disponibilidad de

recursos naturales y características medioambientales específicas, la calidad de los recursos humanos, el acceso a las fuentes de financiamiento, la disponibilidad de la información sobre los productos, procesos productivos y mercados correspondientes al perfil productivo territorial, la existencia de una cultura local favorable a la actividad emprendedora, etc. Todos estos rasgos característicos de la **oferta territorial** o entorno innovador pueden construirse, o dicho en otros términos, el territorio puede ser "acondicionado" con dichos factores, para lo cual es importante el modo en que la **gestión municipal** incorpora la lógica de la promoción económica local.

Error! Bookmark not defined.

LA INICIATIVA PYME DE DESARROLLO INDUSTRIAL EN ESPAÑA

*La **Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial** constituye una práctica de trabajo y un modelo de gestión en lo que se refiere a concebir e implantar la política para la pequeña y mediana empresa. La coordinación de actuaciones administrativas, la racionalización a escala nacional de los programas públicos de apoyo a la PYME, la gestión descentralizada de los mismos y la implantación de redes de proveedores de servicios para la PYME, configuran una manera de hacer política industrial que, si bien se materializa actualmente en los ámbitos de información empresarial, servicios tecnológicos, cooperación, servicios financieros y de apoyo al producto industrial, es susceptible de aplicarse a cualquier programa público dirigido a la PYME.*

*La **Iniciativa PYME** pretende coordinar las actuaciones de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Industria y Energía con las Comunidades Autónomas (regiones).*

*Los Programas incluidos en la **Iniciativa** son los siguientes:*

*a) **Programa de Apoyo a la Cooperación Empresarial**, que tiene como objetivo favorecer la cooperación entre empresas nacionales o con empresas de otros países, a fin de favorecer su competitividad, reduciendo riesgos o compartiendo costes. En este sentido, el Programa abarca el desarrollo de negocios empresariales de carácter productivo, comercial, tecnológico o de inversión conjunta en capital.*

*b) **Programa de Apoyo a la Promoción de Servicios de Información Empresarial**, el cual propone la creación de una Red de Servicios de Información Empresarial, constituida fundamentalmente por la integración y capacitación técnica de unidades territoriales que ofrezcan servicios de información relevante a las PYME, incluyendo tanto información básica y especializada como asesoramiento personalizado, así como acceso a bases de datos empresariales.*

*c) **Programa de Apoyo al Producto Industrial**, cuyo objetivo prioritario es conseguir la incorporación, desarrollo e integración de las tecnologías de diseño en las actividades empresariales, a fin de aumentar la oferta solvente de servicios de diseño industrial, adaptados a las necesidades de la demanda empresarial existente.*

*d) **Programa de Apoyo a la Financiación**, que persigue abaratar el acceso de las PYME a las distintas fuentes de financiación, facilitando la realización de inversiones y mejorando la estructura económico-financiera de este tipo de empresas. En este sentido, el Programa contempla tres campos no cubiertos por el sistema financiero: los préstamos avalados para inversiones, la promoción de préstamos participativos y los préstamos para la reestructuración financiera.*

*e) **Programa de Apoyo a Redes Territoriales y de Organismos Intermedios**, el cual tiene como objetivo potenciar la constitución y el desarrollo de redes interterritoriales de organismos con implantación en las Comunidades Autónomas que, actuando de forma coordinada, favorezcan el desarrollo del tejido industrial en sus respectivas zonas de influencia. Las redes contempladas en principio por este Programa son las redes de Organismos Intermedios de carácter tecnológico y financiero.*

Fuente: Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, España, 1995.

El **Esquema 9.1** presenta la oferta territorial de factores impulsores o facilitadores del desarrollo económico local, ordenados en seis grupos, relativos al Soporte Físico, Información y Asesoramiento, Promoción Económica, Gestión Municipal, Financiamiento y Fiscalidad, y Recursos Humanos. Dicha oferta territorial se encuentra enmarcada, a su vez, por otro conjunto de elementos contextuales más generales, referidos a los ámbitos político, jurídico, socioeconómico, tecnológico y competitivo. Sobre estos rasgos del contexto más general las posibilidades de incidir directamente desde lo local aparecen más distantes y limitadas, de ahí la caracterización que a veces se hace de ellos calificándolos como factores "exógenos"¹⁴.

En lo que se refiere al marco político cabe aludir a las tendencias predominantes en el entorno socio-político nacional e internacional, la crisis del Estado del Bienestar, la hegemonía del paradigma neoliberal, la naturaleza y contenidos del proceso de descentralización, los cambios en los valores socio-culturales inducidos por los principales medios de comunicación, etc. De igual modo, el marco jurídico concreto condiciona el conjunto de actuaciones y relaciones entre los diferentes actores, ya sea en el ámbito laboral, social, mercantil, civil, administrativo, etc.

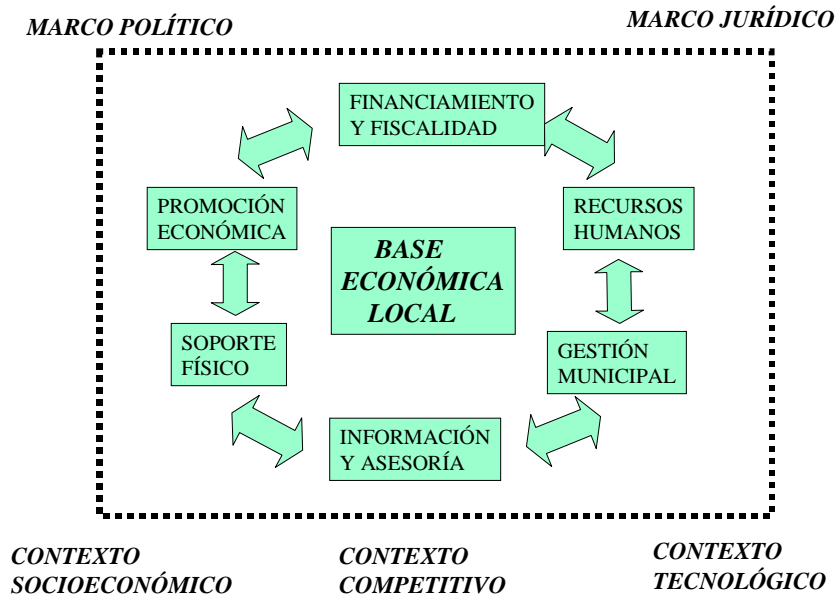
Finalmente, en lo relativo a los aspectos tecnológico, económico y competitivo resaltan algunos de los datos que deben ser tenidos en cuenta por cualquier iniciativa empresarial o productiva:

- El carácter continuo y acelerado de la innovación tecnológica y el acortamiento de los ciclos de vida de productos y procesos productivos.
 - La mayor flexibilidad de los sistemas productivos y los mercados de trabajo.
 - La trascendencia de la información y las comunicaciones.
 - La decisiva aportación del conocimiento, y por tanto, de los recursos humanos, como fuente principal de ventajas competitivas dinámicas.
 - El incremento de las exigencias de productividad y competitividad ante escenarios mucho más abiertos a la competencia externa.
 - La importancia de la diferenciación productiva y la segmentación de la demanda y los mercados.
 - La evaluación de los impactos ambientales del desarrollo.
 - El recurso a las alianzas y cooperación interempresarial, así como el funcionamiento en redes para el acceso a elementos decisivos de la actividad productiva.
 - La conformación de bloques económicos y el continuado recurso al neoproteccionismo como forma de enfrentar las mayores exigencias de la globalización económica.
-
- El avance de la internacionalización de los mercados y la desregulación financiera.
 - La importancia creciente del control de los déficits públicos.

ESQUEMA 9.1

¹⁴ En mi opinión, es preferible evitar la denominación de "exógenos", ya que algunos de estos factores, al tener un claro reflejo en la dimensión local, o ser aspectos generales a tener igualmente en cuenta en la misma, son también factores pertinentes (o "internos") a la estrategia de desarrollo económico local.

FACTORES CARACTERÍSTICOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL



Fuente: IMPI (1995)

Como vemos, estos rasgos del contexto general son elementos condicionantes más que factores "exógenos". Por ello considero más apropiado considerarlos como "datos" del problema local, ya que muchos de ellos son también elementos que deben guiar la propia estrategia local de desarrollo y, como tal, son aspectos internos (no exógenos) del problema.

Entre los elementos integrantes del **Soporte Físico** cabe citar las adecuadas infraestructuras básicas (agua, red vial y de telecomunicaciones, energía, tratamiento de residuos, etc.); la oferta de suelo industrial y comercial; los equipamientos de vivienda, servicios básicos, cultura, deporte y tiempo libre, que contribuyan a una buena calidad de vida de la población local, etc.

Respecto a la **Información y Asesoramiento**, hay que señalar la existencia de organismos intermedios o servicios municipales especializados en el fomento productivo; los centros tecnológicos y de investigación y desarrollo (I+D) que permitan el aprovechamiento por parte de las PYMES y microempresas locales de los avances científicos y tecnológicos; la asesoría técnica a proyectos de comercialización; el acceso a redes y bases de datos de interés empresarial, etc.

La **Promoción Económica** incluye la ordenación de actividades económicas en el territorio; la elaboración de planes territoriales; la existencia de líneas de actuación para la diversificación de la base económica local; prospección de oportunidades y recursos potenciales; recogida de información estadística socioeconómica a nivel local; promoción de la imagen del territorio y de sus productos; impulso de la asociatividad a nivel empresarial y entre municipalidades, etc.

Error! Bookmark not defined.

ORGANISMOS INTERMEDIOS PARA EL FOMENTO ECONOMICO LOCAL, ESPAÑA

Los Organismos Intermedios contemplados por la INICIATIVA PYME citada, se refieren a:

- Las organizaciones públicas, semipúblicas o privadas sin ánimo de lucro que presten apoyo a las PYME mediante la realización de programas comunes de asistencia, o la oferta de servicios que potencien el carácter innovador o contribuyan a mejorar la estructura financiera de las empresas.
- Las organizaciones con ánimo de lucro y mayoría de capital de titularidad pública que cumplan las finalidades explicitadas anteriormente.
- Las entidades financieras, excluidas las de crédito, que desarrollen actuaciones contempladas en los programas de apoyo financiero establecidos en la propia INICIATIVA PYME, así como las entidades cuyo objeto social contemple la concesión de préstamos participativos a las PYME, o la toma de participación en operaciones de capital-riesgo.

Una **Gestión Municipal** adecuada debe facilitar igualmente la eficiente cooperación entre los diferentes niveles de las Administraciones Públicas, tanto horizontalmente (dentro de la propia Municipalidad y con los diferentes actores sociales locales), como verticalmente, esto es, entre los distintos entes administrativos que constituyen la organización territorial del Estado. Esta misma capacidad gestora debe reflejarse también en un eficiente servicio al ciudadano, resolviendo con rapidez los procesos y trámites administrativos que involucren a la Municipalidad, y mostrando efectiva capacidad para captar y aplicar con eficacia los recursos destinados al desarrollo económico local. La integración de servicios municipales, la eliminación de barreras burocráticas y la mejora de la comunicación con el ciudadano, son elementos definitorios del atractivo que una Municipalidad determinada puede ofrecer para la localización en su territorio de actividades empresariales (IMPI, 1995).

La existencia de incentivos a la inversión y a la creación de empleo, la creación de Organismos Públicos de Apoyo Financiero a las PYMES y Microempresas locales, tales como las Sociedades de Aval y de Garantía Recíproca, Sociedades de Capital-Riesgo o Capital-Semilla, son elementos cruciales para el desarrollo de una base económica local.

Finalmente, la disponibilidad de suficientes **Recursos Humanos** con un nivel adecuado de capacitación y formación; la existencia de una oferta educativa amplia y de calidad adecuada al mercado de trabajo local, así como de mecanismos de inserción y seguimiento laboral, transparencia del mercado de trabajo; existencia de actitudes de liderazgo y capacidad emprendedora; capacitación empresarial y tecnológica, etc., son todos elementos que contribuyen favorablemente a crear una oferta atractiva para la generación de actividades económicas.

El **Esquema 9.2** recoge el conjunto de componentes y requerimientos necesarios para la construcción y coordinación de la oferta territorial apropiada para la modernización de la base económica local. Se exponen las actuaciones llevadas a cabo en las “mejores prácticas”, con la finalidad de poseer un listado con el que efectuar los correspondientes contrastes, o bien, para sugerir ideas. El conjunto de factores de esta oferta territorial, la calidad de los mismos y el acceso a ellos por parte de las PYMES y microempresas locales, resulta decisivo para garantizar las exigencias de modernización del tejido productivo y empresarial existente en los diferentes territorios de un determinado país. Sin la creación de estos factores territoriales, será difícil atender a la demanda subyacente de la base económica local y, sin ello, los efectos de difusión del crecimiento económico, empleo e ingreso, seguirán siendo limitados y desigualmente distribuidos por el conjunto de territorios de una economía nacional.

ESQUEMA 9.2: COMPONENTES Y REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA FUNCIONAL LOCAL

<p>1. SOPORTE FÍSICO</p> <ul style="list-style-type: none"> • INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS (Agua, Energía, Tratamiento de residuos sólidos) • INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE, TELECOMUNICACIONES Y LOGÍSTICAS • SUELO PRODUCTIVO INDUSTRIAL Y COMERCIAL • VIVEROS DE EMPRESAS Y CENTROS DE INNOVACION EMPRESARIAL • INFRAESTRUCTURAS COMERCIALES (Mercados, recintos feriales, centros de exposición) • INFRAESTRUCTURAS PARA LA PROTECCIÓN Y RECUPERACIÓN AMBIENTAL • REGULACIÓN EFICIENTE DEL TRÁNSITO URBANO • INFRAESTRUCTURAS DE VIVIENDA Y URBANISMO • EQUIPAMIENTOS CULTURALES Y DEPORTIVOS 	<p>2. PROMOCIÓN ECONÓMICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • ELABORACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS MUNICIPALES O REGIONALES • CONFECCIÓN DE ESTADÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS LOCALES • ESTUDIOS DE DIVERSIFICACIÓN DE LA BASE ECONÓMICA LOCAL • PROSPECCIÓN DE OPORTUNIDADES EMPRESARIALES LOCALES • PROMOCIÓN DEL ASOCIACIONISMO Y COOPERACIÓN EMPRESARIAL A NIVEL LOCAL • CREACIÓN DE ASOCIACIONES LOCALES DE COOPERACIÓN EMPRESARIAL • PROMOCIÓN ECONÓMICA DEL MUNICIPIO O TERRITORIO • PROMOCIÓN CONJUNTA DEL TERRITORIO (IMAGEN) Y PRODUCTOS LOCALES 	<p>3. FINANCIACIÓN Y FISCALIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> • INCENTIVOS ESPECÍFICOS A LA INVERSIÓN Y EL EMPLEO A NIVEL LOCAL • ADECUACIÓN DE LA FISCALIDAD MUNICIPAL A LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL • EXISTENCIA DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE APOYO A MIPYMES O PRODUCTOS INNOVADORES • PARTICIPACIÓN, DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE APOYO FINANCIERO (Sociedades de garantía recíproca, sociedades de préstamos participativos, sociedades de capital riesgo y capital semilla)
<p>4. INFORMACIÓN Y ASESORÍA</p> <ul style="list-style-type: none"> • ORGANISMOS ESPECIALIZADOS EN APOYO TÉCNICO A MICROEMPRESAS Y PYMES LOCALES • ACCESO A FUENTES DE INNOVACIÓN E I+D • EXISTENCIA DE CENTROS TECNOLÓGICOS Y DE INVESTIGACIÓN • ORGANISMOS ESPECIALIZADOS EN CONSULTORÍA A EMPRESAS • REDES DE ORGANISMOS DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA A EMPRESAS • SERVICIOS MUNICIPALES DE INFORMACIÓN EMPRESARIAL A MICROEMPRESAS Y PYMES 	<p>5. GESTIÓN MUNICIPAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • EXISTENCIA DE LIDERAZGO DEL PROCESO DE DESARROLLO LOCAL • GENERACIÓN DE ESPACIOS DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA • EXISTENCIA DE UNA AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL CONCERTADA ENTRE LOS DIFERENTES AGENTES LOCALES • EFICIENCIA Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL • EXPERIENCIA MUNICIPAL EN LA GESTIÓN DE RECURSOS • EFICIENTE PRESTACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES EN COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO 	<p>6. RECURSOS HUMANOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • EXISTENCIA Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HUMANOS CUALIFICADOS SEGÚN LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO LOCAL • DIAGNÓSTICO Y PROSPECCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO LOCAL • BOLSAS DE TRABAJO Y BASES DE DATOS SOBRE LOS RECURSOS HUMANOS LOCALES • BASES DE DATOS EDUCATIVAS Y SEGUIMIENTO DE TRAYECTORIAS PROFESIONALES TRAS LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN • SERVICIOS DE ORIENTACIÓN E INSERCIÓN LABORAL • FOMENTO DEL AUTOEMPLEO, EMPRESARIADO Y COOPERATIVISMO • ACERCAMIENTO ENTRE MIPYMES Y CENTROS DE CAPACITACIÓN • CREACIÓN DE CENTROS DE FORMACIÓN EN NUEVAS TECNOLOGÍAS

9.5 Las nuevas competencias de las Administraciones Locales y la importancia de incorporar las políticas de fomento económico local a las estrategias nacionales de desarrollo

Desde una concepción renovada de la organización territorial del Estado, las Administraciones Locales son entes básicos que pueden facilitar la adecuada dotación de infraestructuras y prestación de servicios básicos a los ciudadanos y a las empresas de su ámbito territorial, a fin de impulsar el mayor desarrollo económico local. Esta visión integradora de las funciones de las Administraciones Locales y el desarrollo económico permite trascender la vieja agenda municipal, ocupada en lo esencial de la prestación de servicios urbanos y sociales, al reconocer que la gestión municipal no debe ser únicamente **pasiva** -es decir, administradora de recursos transferidos o generados internamente-, sino **activa**, es decir, impulsora de las potencialidades de desarrollo endógeno en su territorio.

Por supuesto que la realización de las diferentes competencias municipales conlleva la necesidad de recursos, los cuales provienen de la gestión y recaudación de tributos propios tales como los impuestos sobre bienes raíces, sobre construcciones, instalaciones y obras, sobre vehículos de tracción mecánica, sobre el incremento del valor de los terrenos, o sobre las actividades económicas. Es obvio que la promoción del desarrollo económico local constituye una función que permite ampliar la riqueza disponible por la comunidad local y, con ello, la posibilidad de incrementar la base de obtención de recursos para la propia Municipalidad.

En el **Esquema 9.3** se recoge el listado de competencias municipales correspondiente al Estado español, destacándose en el mismo aquellas competencias que poseen un impacto directo en el desarrollo económico y empresarial local. Pero más allá del ejercicio comparativo que pueda hacerse a partir de esta relación de competencias municipales, lo más importante es saber orientar las mismas como parte de una estrategia de creación de institucionalidad para el desarrollo económico local.

Este es el objetivo que pretende abordar el **Esquema 9.4** que parte del minucioso detalle de las carencias o necesidades existentes en los distintos aspectos sustantivos de la base económica local, es decir, la calidad de las infraestructuras básicas, el mercado de trabajo, las características del tejido productivo y empresarial local, y los recursos potenciales y medioambientales. La recogida de información de este nivel "micro" relacionado con la actividad económica sustantiva del territorio en cuestión, permitirá explicitar la **demand**a subyacente de la base económica local, la cual debe ser atendida por una **oferta** territorialmente apropiada y accesible de instrumentos e instituciones de fomento económico y capacitación de recursos humanos, infraestructuras básicas y servicios de desarrollo empresarial.

ESQUEMA 9.3

COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL ESTADO ESPAÑOL

<p>COMPETENCIAS BÁSICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad en lugares públicos • Ordenación del tránsito urbano • Protección civil, prevención y extinción de incendios • Ordenación urbanística • Patrimonio histórico artístico • Protección del medioambiente • Mercados, mataderos, ferias y defensa de usuarios y consumidores • Protección de la salubridad pública • Participación en la gestión de la atención primaria de la salud • Cementerios y servicios funerarios • Servicios sociales, promoción y reinserción social • Suministro de agua, alumbrado público, limpieza viaria, tratamiento de residuos, alcantarillado, etc. • Transporte público de viajeros • Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo • Participación en la programación de la enseñanza y cooperación de la creación y gestión de centros públicos y vigilancia de la escolaridad 	<p>COMPETENCIAS SEGÚN LA DIMENSIÓN MUNICIPAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • TODOS LOS MUNICIPIOS: <ul style="list-style-type: none"> - Alumbrado público - Cementerio - Recogida de residuos - Limpieza viaria - Abastecimiento de agua potable - Alcantarillado - Acceso a los núcleos de población - Pavimentación de vías públicas - Control de alimentos y bebidas • MUNICIPIOS CON MÁS DE 5.000 HAB.: <ul style="list-style-type: none"> - Parque público - Biblioteca pública - Mercado - Tratamiento de residuos • MUNICIPIOS CON MÁS DE 20.000 HAB.: <ul style="list-style-type: none"> - Protección civil - Prestación de servicios sociales - Prevención y extinción de incendios - Instalaciones deportivas de uso público - Matadero • MUNICIPIOS CON MÁS DE 50.000 HAB.: <ul style="list-style-type: none"> - Transporte colectivo urbano de viajeros - Protección del medio ambiente
<p>COMPETENCIAS POR DELEGACIÓN DE SERVICIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delegación de servicios para: <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la eficacia de la gestión pública - Alcanzar mayor participación ciudadana 	<p>COMPETENCIAS EN ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Cultura • Promoción de la mujer • Vivienda • Sanidad • Protección del medio ambiente

Fuente: IMPI (1995)

Para facilitar la construcción de dicha oferta territorial de factores de innovación tecnológica y organizacional de la base económica local de PYMES y microempresas se hace preciso un trabajo importante de animación social, el cual puede ser desempeñado de forma eficiente por las Administraciones Locales, a fin de convocar a la participación de los diferentes agentes sociales territoriales, tanto del sector público como del sector privado y del sector solidario (ONGs).

De esta forma, se posibilita y se concreta el importante ejercicio de **concertación estratégica** entre actores sociales que se precisa para la construcción del "entorno innovador" apropiado, cuyo contenido debe plasmarse en el correspondiente **Pacto territorial por el desarrollo local** en torno a componentes estratégicos como son el desarrollo económico local, la cohesión social y la calidad de vida y el medioambiente.

Todo ello precisa, por tanto, de la creación de institucionalidad bajo diferentes formas posibles, (ya que no hay nunca una receta a seguir en este proceso de animación social para el desarrollo local). Entre los organismos intermedios, instrumentos o servicios que pueden montarse cabe citar algunos como el establecimiento de Ventanillas de Servicios Empresariales, Observatorios de Desarrollo Productivo Local o de Mercado de Trabajo, Centros de Desarrollo Empresarial, Institutos Tecnológicos Sectoriales, etc.

Como puede deducirse de todo esto, la existencia de una adecuada visión de la importancia de las políticas de fomento económico local por parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo podría ser un ingrediente facilitador decisivo. No obstante, la evidencia empírica en otras latitudes diferentes a la latinoamericana y caribeña nos muestra que en la mayoría de los casos, las iniciativas de desarrollo económico local o las iniciativas locales de empleo, han ido surgiendo básicamente por el empuje desplegado por los actores locales y regionales, sin demasiados apoyos (y a veces a pesar de la oposición) de las Administraciones centrales, celosas de sus competencias y reacias a distribuciones de poder entre las instancias inferiores y siempre lentas en apreciar la naturaleza de la actual fase de transición por la que atraviesan los procesos productivos y de gestión.

En América Latina y El Caribe pareciera repetirse esta misma historia en todos los países. Normalmente las políticas de desarrollo económico local suelen ser marginales dentro del espectro de las políticas públicas, los recursos asignados al fomento productivo local son muy insuficientes en comparación con los esfuerzos que se despliegan para atraer inversiones foráneas, y suele primar una visión meramente asistencial ante la pobreza y la exclusión social y territorial, en lugar de introducir la lógica de desarrollo territorial como palanca de transformación productiva y de generación de empleo e ingreso.

LA CREACIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL



CAPÍTULO 10: EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL TERRITORIO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El objetivo de este capítulo es mostrar un conjunto de instrumentos y servicios de desarrollo empresarial, de los que puede dotarse una **Agencia de Desarrollo Local**, como entidad concertada entre diferentes agentes sociales territoriales, para la promoción del desarrollo económico en su área de actuación.

Para ello, se ha tomado como referencia de interés la conformación de las Agencias de Desarrollo Regional en el Estado español de las Autonomías, y el importante precedente de los distritos industriales italianos. Este ejercicio de presentación de casos en los que se lleva a cabo la construcción de "organismos intermedios" para el desarrollo económico subnacional (local o regional), posee -en mi opinión- un interés indudable como horizonte sugeridor del nuevo tipo de políticas micro y mesoeconómicas que se precisan en América Latina y El Caribe, para acompañar los procesos de ajuste macroeconómico.

10.1 Objetivos principales de una Agencia de Desarrollo Local

El **objetivo último** de una agencia para el desarrollo económico local es el de potenciar la capacidad de innovación del territorio, entendida ésta en sentido amplio, esto es, incluyendo no sólo las innovaciones de producto y proceso, sino también las de gestión y organización. Dicho en otras palabras, se trata fundamentalmente de construir un entorno innovador territorial de servicios avanzados a empresas, a fin de asegurar la innovación tecnológica y empresarial del tejido productivo territorial. Con ello, se pretende poner a disposición de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y microempresas locales, una avanzada infraestructura técnica que les facilite un conjunto de soluciones y servicios difíciles de alcanzar por ellas mismas de forma autónoma o independiente, dado su reducido tamaño, la escasa predisposición a la cooperación empresarial, y la lejanía e inadecuación del diseño de instrumentos de fomento desde el nivel central del Estado.

Estas acciones se pueden concentrar en programas específicos desarrollados por una **Agencia de Desarrollo Local**, la cual debe hacer de elemento integrador de este nuevo tipo de intervención económica, concertada localmente.

Además de la citada Agencia, el entorno innovador territorial puede incluir, entre otros componentes, Institutos Tecnológicos Sectoriales, Centros de Empresas e Innovación, Red de Información Empresarial, etc.

Siguiendo el principio de proximidad a las empresas, los componentes de dicha oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial deben estar distribuidos por todo el territorio, cerca de los agrupamientos económicos significativos o "clusters" locales relevantes. Esta extensa implantación territorial, junto a la autonomía y representatividad de la que deben dotarse las diferentes entidades, pueden hacer de la red territorial de servicios avanzados a empresas un sistema flexible y descentralizado, en el que tenga lugar una interacción y diálogo fluido entre los distintos interlocutores sociales.

Además del trabajo que debe realizar con las diversas entidades que integran la red, la Agencia de Desarrollo Local debe colaborar también con las Asociaciones de Empresarios y Profesionales, Sindicatos locales, Cámaras de Comercio e Industria, Entidades feriales, Centros de Formación, Universidades, ONGs, etc.

Junto a este objetivo principal, cabe añadir también otros **objetivos intermedios** importantes, como son:

- A) Fomento de empresarios innovadores.
- B) Divulgación de actitudes positivas ante la innovación entre los empresarios y la comunidad local.
- C) Búsqueda de economías de localización y acceso a los servicios avanzados a la producción en los principales agrupamientos económicos significativos o "clusters"; lo cual puede realizarse, a su vez, mediante:
 - C.1) Diversificación de las actividades productivas territoriales, a través de la creación de nuevas empresas y servicios, ya sea como consecuencia de la fragmentación del proceso de producción en operaciones más cortas, o mediante la creación de empresas en nuevas actividades;
 - C.2) Desarrollo de un mercado de trabajo local cualificado y polivalente; y
 - C.3) Mejora del nivel de información y capacitación gerencial y tecnológica del empresariado local.
- D) Alentar la integración económica entre los principales núcleos de crecimiento territorial, y de éstos con las actividades productivas y centros de innovación nacionales y extranjeros.

10.2 Instrumentos de promoción e innovación a nivel local

No hay una relación biunívoca entre objetivos e instrumentos; a veces para conseguir un objetivo se requieren varios

instrumentos, y un sólo instrumento puede servir a varios objetivos. Cada instrumento puede poseer un grado mayor o menor de autonomía respecto a la Agencia de Desarrollo Local, lo que implica acuerdos y colaboración entre los distintos agentes sociales.

A partir de la reflexión de las mejores prácticas internacionales, una posible relación de instrumentos es la siguiente:

- a) Institutos Tecnológicos Sectoriales
- b) Centros de Empresa e Innovación
- c) Red de Información para el Desarrollo Productivo Territorial
- d) Parque Tecnológico
- e) Instrumentos de Capacitación de Recursos Humanos
- f) Formación de Terciario Avanzado
- g) Ayudas Directas a Empresas Innovadoras.

a) *Los Institutos Tecnológicos Sectoriales*

Se crean conjuntamente con empresarios de los sectores más relevantes del perfil productivo territorial, y su sede principal suele situarse en la zona con mayor concentración de empresas de dicho sector en el territorio correspondiente, pudiendo establecer otras unidades técnicas o delegaciones en otras zonas de interés, o incluso en el Parque Tecnológico, caso de que éste existiese, siempre con la intención de prestar los servicios lo más cerca posible de las actividades empresariales locales.

Los Institutos Tecnológicos Sectoriales pueden prestar servicios de información y documentación general relativa a los productos y actividades propias del perfil productivo local, tales como:

- Edición de publicaciones técnicas de contenido sectorial
- Organización de jornadas, seminarios y conferencias sobre el estado de las tecnologías de producto y proceso
- Asesoramiento y realización de estudios técnicos sobre materiales y materias primas, procesos de fabricación, maquinaria, productos, automatización, sistemas CAD/CAM, informatización, ahorro energético, optimización de plantas, contaminación ambiental, información sobre apoyos oficiales a la innovación, realización de actividades de I+D, etc.

Es en el ámbito de los servicios tecnológicos especializados donde los Institutos Tecnológicos Sectoriales resultan decisivos, al posibilitar el acceso a las PYMES y microempresas locales servicios como los siguientes:

- * Asesoramiento tecnológico;
- * Investigación aplicada y desarrollo de tecnologías;
- * Difusión de normas técnicas y emisión de certificaciones;
- * Control de calidad;
- * Capacitación especializada, básicamente dirigida a técnicos de la producción en los sectores correspondientes;
- * Información técnica y de ayudas de la Administración;
- * Diseño y manufactura asistidos por computador (CAD/CAM);
- * Difusión de tendencias de moda y hábitos de consumo sobre los productos de interés local.

Buscando la mejora de la calidad del producto, los Institutos Tecnológicos Sectoriales se ocupan de realizar ensayos y análisis de laboratorio sobre materias primas, materiales y productos acabados, vinculados con entidades acreditadas, lo cual permite proporcionar a las empresas unos servicios que por sí mismas no podrían disponer y que incluyen trabajos de normalización, certificación y homologación de productos, según las exigencias técnicas internacionales.

Los Institutos Tecnológicos Sectoriales pueden prestar también asesoramiento en la transferencia de tecnologías desarrolladas a partir de los conocimientos de sus técnicos y de la realización de proyectos de I+D en sus propios laboratorios y plantas experimentales, así como derivados de la participación en proyectos y misiones internacionales y de los contratos realizados con universidades y centros de investigación existentes en el entorno territorial cercano. Igualmente, los Institutos Tecnológicos Sectoriales pueden organizar o participar en la organización de cursos de reciclaje técnico y profesional, así como establecer actividades y becas de especialización para jóvenes que van a incorporarse a las empresas locales¹⁵.

¹⁵ Con un personal altamente calificado y modernas instalaciones, los Institutos Tecnológicos Sectoriales de la Red IMPIVA, en el País Valenciano (España), realizan anualmente 12.000 informes de laboratorio, atienden unas 5.000 consultas de

Los Institutos pueden canalizar también las relaciones entre empresas, universidades y entidades de investigación y desarrollo, traduciendo claramente las necesidades del sector en demandas de formación e investigación específicas. Asimismo, los Institutos Tecnológicos Sectoriales facilitan a las PYMES y microempresas locales la participación en actividades de ámbito internacional sirviendo de puente entre los organismos de la Administración Pública dedicados al fomento del desarrollo productivo y las empresas del sector.

Como vemos, entre las funciones más importantes de los Institutos Tecnológicos Sectoriales se encuentran las de concentrar una "masa crítica" suficiente de recursos técnicos y humanos para permitir a las PYMES y microempresas locales el acceso a las innovaciones tecnológicas y de gestión. Como se ha señalado, esta "masa crítica" no podría alcanzarse individualmente por las empresas del sector, dada su pequeña dimensión.

Estos Institutos cubren, pues, básicamente los objetivos B) y C) de la relación de objetivos intermedios citada anteriormente. De este modo, los Institutos Tecnológicos Sectoriales pueden apoyar la eficiencia productiva y competitividad del tejido productivo territorial, posibilitando la modernización tecnológica de las empresas y la diversificación de las actividades económicas locales.

La actividad de los Institutos Tecnológicos Sectoriales suele llevarse a cabo dentro de amplias relaciones con entidades acreditadas a nivel nacional e internacional en los distintos campos específicos del perfil productivo territorial. Dado su carácter concertado, y la posible participación en los mismos de Departamentos universitarios o Centros de Investigación, pueden constituirse como asociaciones sin fines de lucro, y concebirse como entidades que prestan servicios importantes de información tecnológica e investigación y desarrollo (I+D) a las empresas locales. A su vez, estos Institutos pueden integrarse en una red nacional de laboratorios de ensayo, para realizar las tareas de certificación y normalización de producto y proceso antes citadas.

Las fuentes de financiación más importantes de los Institutos Tecnológicos Sectoriales pueden provenir de las cuotas sociales que aporten las empresas, los ingresos por los servicios prestados a los asociados, las ayudas de las Administraciones Públicas¹⁶, y las de la propia Agencia territorial de desarrollo.

b) Los Centros de Empresa e Innovación (CEI)

Los CEI suelen crearse como asociaciones sin ánimo de lucro, con participación de las Administraciones Públicas territoriales y entidades empresariales, financieras y sociales de la zona.

Son organizaciones de ámbito local, cuyo objetivo es:

- Elaborar sistemas de selección de posibles empresarios innovadores (objetivos A y C.1 antes citados)
- Proporcionar un amplio conjunto de servicios a los candidatos a empresarios y a las empresas ya existentes, incluyendo, en particular, formación empresarial (objetivo C.2) y evaluación de proyectos.

Actúan como promotores de iniciativas empresariales de carácter innovador, ya sea para crear una nueva empresa o para poner en marcha un nuevo proyecto por parte de empresas que ya existen. Este apoyo técnico permite reducir el riesgo empresarial y aumentar las posibilidades de éxito de dichas iniciativas en la etapa inicial del proyecto.

Actúan como "incubadoras de empresas" en la detección, selección y puesta en marcha de empresarios y proyectos.

Normalmente se asigna al candidato a empresario un tutor o consejero temporal en materia de planificación y gestión empresarial.

El período de tiempo en el que el nuevo empresario reside en el CEI suele ser, como máximo, de tres años.

Transcurrido ese tiempo, si la empresa es rentable debe poder abandonar el CEI e instalarse en su emplazamiento definitivo.

Existen algunas diferencias entre los Centros de Empresa e Innovación, los "hoteles de empresas" y las "incubadoras" o "viveros de empresas", que vale la pena consignar:

- Los "hoteles de empresas" ofrecen locales y servicios administrativos, como apoyo a la creación de las mismas.
- Las "incubadoras" o "viveros de empresas" aportan locales, servicios administrativos y asistencia específica a la creación de empresas.
- Los "Centros de Empresas e Innovación" aportan, además, la formación técnica, la tutela del nuevo

información, prestan más de 1.000 servicios de asesoramiento tecnológico, acogen 2.000 alumnos en distintas actividades de formación, y desarrollan cerca de 100 proyectos de I+D.

¹⁶ Nótese que en este caso se trata de ayudas indirectas, para la creación de componentes del "entorno innovador" territorial, y no los clásicos subsidios directos a la producción o a las empresas.

empresario y la transferencia de tecnología (objetivo D de la relación de objetivos específicos señalada).

Los CEIs deben ubicarse también en localidades próximas a los agrupamientos económicos significativos del territorio en cuestión, es decir, en las zonas con mss alto potencial de generación de nuevos proyectos empresariales. Al programarse una red territorial de CEIs, puede ser útil contemplar uno de ellos como CEI "central" en el territorio correspondiente, a fin de prestar servicios comunes a los demás CEIs locales, evitando de ese modo posible duplicidades de servicios, y potenciando la coordinación de los intercambios en temas formativos y tecnológicos con las diferentes instituciones y entidades de nivel nacional e internacional.

En definitiva, las funciones y servicios que prestan los CEIs se dirigen a:

- Promoción del espíritu emprendedor
- Formación de los candidatos a nuevos empresarios
- Asesoramiento e información en materia de innovaciones y tecnología
- Asesoramiento en la realización del plan de empresa, que incluye los análisis de viabilidad comercial, técnica y financiera del proyecto, con plena confidencialidad
- Asesoramiento sobre apoyos financieros para la puesta en marcha del proyecto, facilitando el acceso a la financiación y ayudas de las distintas Administraciones Públicas
- Oferta de locales en alquiler y salas de reuniones para la domiciliación inicial del proyecto
- Prestación de servicios comunes tales como teléfono, fotocopiadora, fax, computador, contabilidad, etc.

Estos servicios de apoyo a los emprendedores que ofrecen los CEIs pueden prestarse en colaboración con los anteriormente citados Institutos Tecnológicos Sectoriales, pudiendo los CEI formar parte, a su vez, de redes con otro tipo de entidades similares a nivel nacional e internacional, a fin de incrementar el conocimiento de aspectos relevantes para el desarrollo empresarial local.

c) *Red de Información Empresarial para el desarrollo económico local*

Está formada por un conjunto de centros y servicios de información relevante para el desarrollo productivo y empresarial local, con posibilidad de coordinar entre sí sus fondos documentales y el acceso a los mismos, a fin de aproximar dicha información a la totalidad del tejido empresarial territorial.

La Red de Información debe tener puntos de acceso o "ventanillas" próximas al tejido empresarial local existente, y los centros de la red de información pueden estar unidos informáticamente o, al menos a través de equipos de telefax, a fin de permitir el acceso a la información desde cualquier "ventanilla" territorial. Los centros que componen esta Red de Información pueden ser: la Agencia de Desarrollo Local, los Institutos Tecnológicos Sectoriales, los CEIs, las Asociaciones empresariales, Parque Tecnológico, Universidades locales, Asociaciones o Federaciones de Municipalidades, etc.

Entre los principales objetivos de la Red de Información figuran:

- La mejora de los servicios con que cuenta la empresa local en materia de información relevante para su desarrollo (objetivo C.3)
- El fomento de la cooperación entre las empresas locales y entre éstas y las de otros países o territorios, con especial atención al área de integración económica correspondiente (objetivo D).

Los centros y servicios que integran la Red de Información para el desarrollo económico local, elaboran, estudian y analizan dicha información; gestionan la organización de la misma de acuerdo a las técnicas documentales más adecuadas (bancos y bases de datos), y ponen la información a disposición de las empresas, con la ayuda de los medios técnicos más eficientes. El desglose de contenidos de información que puede prestar la citada Red de Información se refiere a componentes tales como:

- * Situación geográfica de la producción territorial;
- * Distribución territorial de la población y pirámides de edad por municipios;
- * Tamaño de las empresas, localización territorial y eslabonamientos productivos;
- * Sistemas locales de empresas o agrupamientos económicos significativos;
- * Cantidad y calidad de las infraestructuras básicas;
- * Mercado de trabajo regional y local;
- * Oferta de actividades de capacitación para las empresas;
- * Bases de datos de comercio exterior;
- * Registro de la propiedad industrial;
- * Normas nacionales e internacionales vigentes;

- * Relacion de entidades consultoras y profesionales que prestan servicios técnicos empresariales;
- * Universidades y entidades de investigación territoriales;
- * Dotacion de recursos de asistencia técnica en la zona;
- * Disponibilidad y características del suelo industrial;
- * Instrumentos de apoyo de las diferentes Administraciones Públicas;
- * Fondos bibliográficos y de documentación relevante.

Como actividad adicional, cabe citar las publicaciones específicas que pueden elaborarse como subproductos de las actividades de la Red de Información, y que cumplen también funciones de capacitación. Me refiero a la edición de:

- **Monografías**, las cuales compilan y ordenan información y normativas dispersas sobre temas concretos, con un fuerte contenido práctico
- **Informes** en profundidad sobre temas específicos
- **Guías o folletos** que tratan de proporcionar una información rápida y sucinta, de carácter divulgativo y amplia difusión.

d) **Parque Tecnológico**

Es un instrumento adecuado para fomentar la aparición de nuevos sectores económicos que permitan reforzar la articulación y diversificación de la estructura económica local (objetivo C.1). Esto puede lograrse bien mediante la atracción de empresas foráneas o entidades de investigación de éstas, o bien mediante el desarrollo local de nuevos empresarios innovadores (objetivo A). También puede contemplarse como un instrumento que facilite la integración económica de las actividades dinámicas con otros centros de crecimiento externos (objetivo D).

La proximidad facilita la interacción y concertación entre los Centros de Investigación y Desarrollo (I+D), las Universidades Regionales, y las Asociaciones empresariales. Igualmente, dicha concentración permite disponer en un mismo lugar de una infraestructura de calidad para apoyo en materia de investigación y desarrollo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y microempresas locales. Se trata, pues, de reunir una suficiente "masa crítica" de recursos humanos de conocimiento, que puedan estimular la innovación tecnológica y productiva en el entorno local. En el Parque Tecnológico pueden localizarse algunos de los Institutos Tecnológicos Sectoriales, un Centro de Empresas e Innovación, algunos Institutos Universitarios o Centros de Investigación que dediquen una parte importante de su actividad a la investigación para el desarrollo económico local (I+D), así como la sede de la Agencia de Desarrollo Local. El objetivo es, de nuevo, facilitar la creación de un agrupamiento de elementos de conocimiento, que constituyen importantes economías externas para las empresas locales, propiciando un clima intelectualmente frutífero de relaciones entre los técnicos de las empresas locales, los centros de investigación y las universidades territoriales. De esta manera, el Parque se convierte en un foco de generación, asimilación y difusión de tecnología.

e) **Instrumentos de Capacitación de Recursos Humanos**

Están orientados a lograr una parte del objetivo C.2 anteriormente señalado, tratando de potenciar los recursos humanos como factor productivo local de carácter decisivo.

La relación de instrumentos posibles en este ámbito incluye:

- Especialización de jóvenes titulados en profesiones clave para la innovación productiva local, mediante cursos específicos, becas y contratos en prácticas.
- Reforzamiento de la oferta territorial de capacitación existente, especialmente la dirigida a promover la actividad empresarial de gestión y dirección entre Asociaciones empresariales, Cámaras de Comercio e Industria, Cámaras Agrarias, Fundaciones, Colegios Profesionales, Sindicatos, Municipalidades, etc.). Las ayudas en este sentido pueden ser para inversiones en equipos (audiovisuales, material informático, etc.), o para apoyo de las actividades de capacitación de otras entidades promotoras. Igualmente se puede colaborar mediante la edición de publicaciones periódicas que informen, con suficiente antelación, sobre Cursos, Talleres y Seminarios, resaltando los contenidos, personal que los imparte, lugar, duración y coste, a fin de facilitar la mayor transparencia y coordinación de la oferta de capacitación existente, una necesidad fuertemente sentida por los usuarios.
- Fortalecimiento de una Red de Formación Básica y Sectorial en Tecnología, Diseño y Moda, con aplicación a las líneas propias del perfil productivo local.
- Elaboración de materiales educativos multimedia para una amplia y adecuada difusión de las nuevas tecnologías y nuevas técnicas de gestión, así como su aplicación en las actividades productivas territoriales.

f) **Formación de "Terciario Avanzado"**

El "Terciario Avanzado" es el conjunto de empresas de servicios cuyo principal recurso es el capital humano, y que están orientadas a la transferencia de conocimientos organizativos y empresariales a las PYMES, o a la potenciación

de la capacidad de comercialización, mercadeo, ingeniería, diseño industrial, control de calidad, publicidad, normalización, etc.

La potenciación y crecimiento del Terciario Avanzado en los diferentes territorios de un país constituye un poderoso instrumento para la modernización de las actividades productivas locales, y poder facilitar de este modo la diversificación y mayor valor agregado de las mismas (objetivo C.1). Las acciones dirigidas a este fin pueden ser ayudas económicas directas a la creación y crecimiento de empresas del Terciario Avanzado, o bien acciones de tipo indirecto, tales como la creación de asociaciones específicas, la constitución de bancos de datos de profesionales en estos temas, publicaciones conjuntas, u otras actuaciones

g) ***Ayudas directas a empresas innovadoras***

La innovación supone, en definitiva, un cambio de actitud de los actores sociales. De esta forma, conseguir un ambiente social favorable a la innovación constituye un requisito fundamental para que el esfuerzo creativo tenga éxito y sea asumido como propio por los diferentes sectores de la sociedad local.

El instrumento de las ayudas directas a las empresas, cuando se utiliza para apoyar únicamente a las que acometen proyectos innovadores, puede convertirse en una herramienta útil para estimular una actitud social positiva hacia la innovación. Se trata, en suma, de mostrar que los gestores públicos regionales y municipales, así como la sociedad local, están haciendo una apuesta clara a favor de las empresas innovadoras, es decir, de la modernización productiva, a fin de crear puestos de trabajo y fuentes de ingreso (objetivo B). De esta forma se facilita también la superación de la frecuente desconfianza del empresario frente a la Administración Pública, logrando abrir espacios para la concertación estratégica en favor del desarrollo económico local y la generación de empleo.

Estas ayudas no pueden mantenerse, sin embargo, de forma indefinida. Una vez conseguida la actitud social favorable ante la innovación, hay que reducir las ayudas directas progresivamente, manteniendo el tipo de ayudas indirectas (de creación de entorno innovador), y dejando únicamente aquellas ayudas directas a PYMES y microempresas locales por motivos ligados a la promoción de áreas deprimidas, economías campesinas pobres, desarrollo regional o protección del medio ambiente, entre aquellas otras que las nuevas disposiciones de la Organización Mundial del Comercio estima como aceptables para los países en desarrollo.

10.3 Líneas de actuación de la Agencia de Desarrollo Local y la Red de Servicios de desarrollo empresarial

A modo de resumen, el **Esquema 10.1** recoge un conjunto amplio de líneas de actuación de una Agencia de Desarrollo Local y de la Red de Servicios de desarrollo empresarial, que se detalla a continuación.

a) ***Servicios de Información Empresarial***

Se trata de prestar servicios de información empresarial individualizada a las PYMES y microempresas locales, elaborando productos informativos de alto valor añadido para apoyar la toma de decisiones en problemas tanto cotidianos como de carácter estratégico para dichas empresas.

Los puntos de información de la Red, también llamados "**ventanillas**", deben estar conectados a los servicios de información de los diferentes Institutos Tecnológicos Sectoriales, los Centros de Documentación relevantes en la zona, y las redes y bases de datos de interés, nacionales e internacionales. La difusión de puntos de acceso a la Red de Servicios de Información Empresarial por todo el territorio, puede facilitar la mayor vinculación de los actores públicos locales (Municipalidades, Gobernadores provinciales y Responsables regionales o estatales), incorporando de este modo la lógica de desarrollo productivo y empresarial en su gestión.

ESQUEMA 10.1**LINEAS DE ACTUACION DE LA AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL
Y LA RED DE SERVICIOS A EMPRESAS**

Información	Servicios de Información a MIPYMES locales y cooperativas Publicaciones. Actos informativos
Capacitación	Cursos y Becas de especialización Cursos de Reciclaje Divulgación de Servicios de Capacitación
Innovación tecnológica	Asesoramiento Tecnológico Ensayos y Análisis de Laboratorio Normalización, certificación y homologación Calidad y Productividad Transferencia de Tecnología Innovación Tecnológica e I+D
Diseño	Información y Asesoramiento Servicios de CAD/CAM Promoción General de Diseño y Moda Centros de Documentación y Diseño
Internacionalización de empresas	Programas de Visitas a Ferias Misiones Transnacionales Gestión de contactos individuales
Nuevas actividades innovadoras	Apoyo a empresas con alta dedicación a I+D Apoyo a la creación de empresas diversificadoras Apoyo económico a empresas innovadoras
Gestión empresarial	Apoyo económico al asesoramiento a MIPYMES Asesoramiento Financiero

Igualmente, esta difusión de ventanillas de la Red de Información Empresarial es, en sí misma, un buen punto de partida para iniciar procesos de desarrollo económico local, al acercar al territorio elementos decisivos de información e innovación productiva para las diferentes estructuras económicas locales.

b) Servicios de capacitación

Se trata de la organización de Cursos y Becas de especialización para jóvenes que van a incorporarse a las empresas; y de Cursos de Reciclaje para técnicos y profesionales de las PYMES y microempresas locales.

En el primer caso se tratan enfoques globales de los principales sectores económicos locales, y sobre determinadas áreas como la promoción de exportaciones, la gestión empresarial o financiera o la gestión de la calidad del producto, entre otros temas importantes. Estas actividades se realizan principalmente en los Institutos Tecnológicos Sectoriales. Los Cursos de Reciclaje están dedicados a elevar el nivel de cualificación general de los trabajadores y empleados en las empresas locales, y tratan de actualizar conocimientos en temas concretos. Se realizan, igualmente en los Institutos Tecnológicos Sectoriales.

c) Servicios de Innovación Tecnológica

Se refieren a la prestación de servicios tales como:

- Realización de ensayos, análisis de laboratorio y controles de calidad sobre materiales, materias primas, productos acabados y procesos productivos.
- Trabajos de normalización, certificación y homologación.

- Asesoramiento y gestión de contactos en transferencia tecnológica.
- Promoción genérica de la transferencia de tecnología a través de una Bolsa de Oportunidades Tecnológicas, que recoga tecnologías ofrecidas por las empresas, universidades y centros de investigación de la zona.
- Apoyo a las empresas en proyectos de I+D, mediante ayudas económicas y la intermediación en el acceso a programas de apoyo tecnológico nacionales e internacionales.
- Vinculación con las entidades nacionales e internacionales de normalización de productos.

d) *Servicios de Diseño y Moda*

Se trata de estimular la importancia del Diseño en la producción manufacturera local, en los diferentes campos posibles, como el textil, calzado, cuero, productos alimenticios, turismo, etc.

Esto puede facilitarse mediante la prestación de servicios tales como:

- Servicios de Documentación a empresas y profesionales.
- Información a empresas sobre los profesionales de Diseño existentes en la zona o territorio próximos.
- Organización de Seminarios con participación de especialistas reconocidos.
- Colaboración con las Asociaciones de Diseñadores existentes en la Promoción General del diseño industrial y Moda.
- Creación de un Centro Territorial de Documentación sobre Diseño y Moda, que proporcione los contactos entre diseñadores y empresas, y que facilite servicios que ayuden a elevar el nivel de calidad de los productos locales. Los campos en los que puede prestar servicios un Centro Territorial de Documentación sobre Diseño y Moda son los del Diseño Industrial, Diseño Gráfico, Diseño del Entorno y Diseño y Moda. El Centro debe disponer de amplio material bibliográfico, modernas tecnologías audiovisuales y de reproducción fotográfica, y sala para consulta de videos y material gráfico. Igualmente, debe contar con un registro de profesionales para facilitar la localización de los mismos y un archivo gráfico de productos e información general relativa al diseño (editoriales, organismos de promoción y centros de capacitación en diseño, información sobre cursos, etc.).

e) *Internacionalización de empresas*

Los servicios comprendidos en este epígrafe se refieren a:

- Organización de Misiones Transnacionales para poner en contacto grupos de empresas locales y extranjeras, facilitando los acuerdos de cooperación entre las mismas.
- Gestión de casos individuales de empresas locales y extranjeras interesadas en establecer relaciones de cooperación.
- Apoyo económico para la asistencia de profesionales a Ferias Tecnológicas en el exterior.

f) *Nuevas actividades productivas innovadoras*

En este caso, podemos citar:

- El apoyo económico para la creación de nuevas líneas de fabricación diversificadoras del tejido productivo local.
- Las ayudas a empresas de servicios industriales para la adquisición de tecnologías de la información.

g) *Gestión empresarial y financiera*

Finalmente, dentro de este tipo de servicios cabe contemplar los siguientes:

- Apoyo económico a las empresas para la realización de planes de diagnóstico y mejora de la calidad y productividad.
- Asesoramiento de estrategias financieras y fuentes de financiación para proyectos empresariales.
- Apoyo económico para el establecimiento de redes de cooperación de empresas, así como Bolsas de Subcontratación, a fin de posibilitar la presencia de grupos de PYMES y microempresas locales en proyectos conjuntos que les permitan aumentar su capacidad de acción y competitividad.
- Apoyo económico a la contratación de asesores externos a la empresa para planes de calidad, comunicación, estudios de mercado, viabilidad, organización empresarial, etc.
- Edición de publicaciones sobre Gestión de PYMES, Tecnología, Comercio Exterior y aspectos sustantivos de la integración económica regional, entre otros aspectos relevantes.

- Organización de Actos Informativos, tales como Jornadas, Conferencias, Seminarios, Talleres, etc.

10.4 Resumen de Programas y Servicios de una Agencia de Desarrollo Local¹⁷

a) *Programa de promoción de la I+D*

En este campo, conviene diferenciar los programas de promoción de la investigación y desarrollo (I+D) según se trate de actividad en fase precompetitiva o competitiva. En el primer caso, se trata de la promoción de tecnologías de carácter precompetitivo adaptadas a las necesidades del perfil productivo local. Se entiende por **I+D precompetitiva** la investigación referida principalmente a las etapas de adquisición de conocimientos técnicos, realización de análisis teóricos y de estudios o experimentos a nivel de laboratorio, que requieren esfuerzos e inversiones adicionales para concretarse en la realización de nuevos productos o procesos productivos.

Por su parte, los programas de promoción de la **I+D competitiva** se ocupan de la generación de conocimientos dirigidos a desarrollar productos o procesos de nivel tecnológico más adecuado a las exigencias del mercado.

Se entiende por **I+D competitiva** las acciones dirigidas a la obtención de conocimientos directamente aplicables al lanzamiento de nuevos productos al mercado o mejora de los sistemas de fabricación, contemplándose igualmente el desarrollo de prototipos, plantas piloto o equipos de proceso.

b) *Programas de Capacitación de Recursos Humanos*

Entre ellos, cabe citar los siguientes:

- Programas de dotación de personal especializado e infraestructura tecnológica para PYMES y microempresas locales, tales como los destinados a la creación o consolidación de Departamentos de I+D en las empresas, a través de la incorporación de personal técnico especializado y/o la adquisición de equipos de laboratorio adecuados para su utilización en los trabajos de medida, prueba y experimentación necesarios para el desarrollo de tecnologías.
- Programas de incorporación de recursos para la formación empresarial, tales como la incorporación de nuevos materiales técnicos, metodologías de enseñanza y experiencias que contribuyan a una formación empresarial competente.
- Cursos de reciclaje y especialización sectorial, a fin de mejorar el nivel de cualificación del personal empleado en los sectores económicos más significativos e importantes del territorio en cuestión, en especial en los campos de la tecnología, diseño y moda, con la finalidad de mejorar la competitividad de la producción regional ante las crecientes exigencias de los mercados.
- Programa de Becas de Formación Profesional de interés para la economía local. Con la finalidad de satisfacer la necesidad de especialistas sectoriales, la Agencia de Desarrollo Local puede otorgar becas y ayudas para la especialización, iniciación y desarrollo profesional de técnicos titulados en áreas de interés prioritario para la estructura económica local.

c) *Programa de cooperación de empresas*

Se trata de fomentar la cooperación entre pequeñas empresas, a fin de lograr un nivel de competitividad superior, y mayor dimensión operativa y capacidad de acción, sin perder las ventajas de flexibilidad de las PYMES, esto es, su capacidad de adaptación rápida ante los incesantes cambios en los mercados. La finalidad principal de este tipo de programas es lograr que las empresas creen mediante al cooperación aquellos servicios que no podrían acometer por sí solas. Con tal fin, la Agencia de Desarrollo Local puede conceder ayudas para la realización de estudios que permitan determinar la rentabilidad de la cooperación interempresarial que se desea emprender.

Para facilitar el desarrollo de estos proyectos puede ser útil formar a profesionales independientes para el asesoramiento especializado a los empresarios y Municipalidades, es decir, incluir como línea estratégica de la capacitación la de crear precisamente los recursos humanos especializados en prestar los servicios de consultoría empresarial, o los Agentes de Desarrollo Local¹⁸.

¹⁷ Se toma como referencia el Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA), organismo de promoción e innovación económica del Gobierno Regional de la Comunidad Autónoma de Valencia (Generalitat Valenciana), en el Levante español.

¹⁸ La falta de líneas específicas de capacitación en este tipo de recursos humanos especializados tiene un impacto muy desfavorable para la promoción del desarrollo económico territorial en América Latina. En efecto, las mejores intenciones que acompañan a muchas de las misiones de asistencia técnica en este ámbito, se ven luego frustradas por la falta de personal técnicamente formado que actúe desde el territorio en la nueva función de animadores y constructores de espacios de concertación entre agentes sociales locales y promotores de soluciones técnicamente apropiadas en los distintos ámbitos.

d) Programa de asesoramiento productivo

Con la finalidad de facilitar la adecuación a los nuevos escenarios resultantes de los procesos de integración económica, resulta necesaria la realización de estudios individualizados o sectoriales en diversos campos de las diferentes problemáticas rural, industrial o de servicios, a nivel local. Con ello se trata de orientar a las empresas en la racionalización de las áreas funcionales directamente relacionadas con la productividad y la competitividad de la base económica local, a fin de definir las recomendaciones y acciones necesarias.

e) Programa de ayuda para la asistencia a Ferias Tecnológicas en el exterior

Se trata de facilitar la asistencia de gestores y empresarios locales a eventos internacionales de interés, como medio para la adquisición de conocimientos técnicos, organizativos o de otra índole, que contribuyan a una mejora en el desempeño de las actividades locales.

f) Programa de apoyo a Asociaciones e Instituciones

Se trata en este caso, de contribuir a la modernización de las empresas mediante la incorporación de conocimientos aportados por Instituciones y Agrupaciones sin ánimo de lucro, las cuales pueden colaborar a una mejor coordinación de las dispersas actividades llevadas a cabo por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) para el desarrollo.

g) Servicios de la Agencia de Desarrollo Local

Servicio de Información Empresarial

Se trata de potenciar la utilización de los recursos y metodologías de gestión de la información científica, técnica y económica existentes y los servicios a ella ligados, a fin de facilitar la receptividad del tejido productivo a las innovaciones tecnológicas y, en suma, a la modernización y diversificación.

El Servicio de Información Empresarial de la Agencia de Desarrollo Local puede articularse en torno a dos grandes líneas:

- Servicio de información avanzada a la empresa, que ofrece productos de información para solucionar problemas técnicos y económicos de la misma.
- Coordinación de las actividades llevadas a cabo por las diferentes unidades de información y documentación existentes en los distintos ITS y Centros de la Red Territorial de Servicios a Empresas.

Servicio de Asesoramiento Financiero

El cual debe ayudar a mejorar el conocimiento financiero de empresarios y consultores locales, facilitando con ello una mejor gestión de los recursos y un mejor acceso a los fondos necesarios. Se trata de apoyar el desarrollo y divulgar la utilización de los instrumentos financieros ya existentes, a fin de tener acceso a financiación de medio y largo plazo y a menor coste.

Igualmente, se busca facilitar al pequeño empresario local las técnicas financieras más eficaces y llegar a acuerdos con entidades financieras y otras para conseguir líneas de crédito más apropiadas a las características de este tipo de empresas de pequeña dimensión.

Servicio de Estudios y Publicaciones

La elaboración de estudios y publicaciones, así como las acciones de comunicación oportunas, contribuyen a:

- Mejorar el conocimiento de la realidad económica local, a fin de orientar adecuadamente las diversas políticas o líneas de actuación de los actores públicos y privados.
- Facilitar la gestión de las PYMES locales.
- Favorecer la integración o articulación del tejido empresarial local.
- Difundir las actividades de la Agencia de Desarrollo Local entre las PYMES y microempresas locales y el conjunto de actores sociales y económicos territoriales.

Servicio de Cooperación Transnacional

Se trata de proporcionar contactos entre empresas locales y del exterior, a fin de promover la incorporación de innovaciones tecnológicas apropiadas y la consecución de acuerdos y proyectos de cooperación en materias tales

como: transferencia de tecnologías; información sobre semillas y materias primas; proyectos de I+D; desarrollo de productos; acuerdos con redes de distribución; constitución de empresas mixtas, etc.

Como puede apreciarse, la "construcción de territorio" incluye una riqueza importante de contenidos en los diferentes Programas y Servicios avanzados a empresas, encaminados a asegurar la innovación tecnológica de PYMES y microempresas locales.

Las Agencias de Desarrollo Local son, pues, "organismos intermedios", concertados entre los diferentes agentes sociales locales, públicos y privados, que protagonizan hoy las nuevas formas de hacer política de desarrollo económico en el nivel "micro" de la actividad productiva en los diferentes territorios, lo cual debiera ser parte integrante de los procesos de transformación productiva con equidad en América latina y El Caribe.

No obstante, la falta de sensibilidad sobre este componente de transformación y adaptación socio-institucional, demora innecesariamente los procesos de distribución del progreso técnico y con ello, hace desesperadamente lentos e insuficientes la distribución del crecimiento económico, el empleo y el ingreso en las diferentes partes de que se componen las economías nacionales en los distintos países.

Si la historia es el único laboratorio de las ciencias sociales, podría al menos, aprenderse del camino seguido en otros lugares que, como el caso latinoamericano y caribeño, han tratado de dar respuesta convincentes ante retos similares en lo relativo a las mayores exigencias que establece la revolución tecnológica y organizacional postfordista y la fase de globalización en que nos encontramos.