

REFLEXIONES SOBRE DESARROLLO Y TERRITORIO EN AMÉRICA LATINA

Francisco Alburquerque

Coordinador de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo
para América Latina y el Caribe (red DETE-ALC)

Madrid, 3 de septiembre de 2007

1. Una visión integrada sobre el desarrollo económico

La naturaleza territorial del desarrollo económico ha conocido durante mucho tiempo una situación de marginalidad teórica. Sin embargo, como recuerda Sforzi (1999), la crisis del *modelo fordista* de producción en serie ha facilitado el redescubrimiento teórico de otras formas de producción flexible a nivel territorial las cuales, sin embargo, siempre han estado presentes como formas de producción y organización empresarial en la historia económica (Piore y Sabel, 1990).

En el análisis del desarrollo económico conviene, por tanto, no simplificar la realidad reduciéndola a la reflexión sobre los grandes grupos empresariales y los procesos de industrialización a gran escala los cuales, si bien son predominantes y ayudan a comprender las grandes tendencias de evolución al nivel más agregado de la economía, no son los únicos actores y procesos de la escena económica en ningún país. El análisis de los *sistemas productivos locales* es también parte de la reflexión sobre el desarrollo económico.

Pero la lógica de funcionamiento del desarrollo económico local no es la misma que la del modelo de industrialización a gran escala. En mi opinión, tampoco dichas formas de producción y organización empresarial tienen que visualizarse como antagónicas, ya que suelen coexistir o, incluso, en ocasiones, estar vinculadas mediante redes empresariales.

No hay que identificar, por tanto, el desarrollo económico local como si se tratara de un modelo de organización productiva contrapuesto al funcionamiento de la gran empresa. En realidad, el enfoque del desarrollo económico local viene a destacar fundamentalmente los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la gran empresa, sino en las características generales y locales de un territorio determinado.

Así pues, la causa principal de la marginación teórica de la naturaleza territorial del desarrollo económico hay que buscarla en la simplificación que de este proceso se ha realizado por buena parte del pensamiento económico (tanto el pensamiento neoclásico como marxista) al abandonar la referencia territorial y tomar como unidad de análisis la empresa o el sector económico considerados de forma abstracta, esto es, desvinculados de su entorno territorial. De esta forma, el *territorio* fue reducido a espacio uniforme e indiferenciado y durante mucho tiempo el análisis central del desarrollo económico ha permanecido dominado por el concepto de economías de escala internas a la empresa, un aspecto que –como se señala– han compartido las principales líneas de pensamiento económico.

Otra consecuencia de este tipo de enfoque analítico es la reducción de la visión del desarrollo económico a la vía del desarrollo industrial basado en la gran empresa integrada verticalmente y vinculado a los procesos de urbanización y aglomeración urbana. Esta forma de razonar, fue matizada –sin embargo- por Alfred Marshall (1890) quien, a finales del siglo XIX, al examinar la concentración geográfica de la industria propuso como unidad de estudio del proceso de industrialización y desarrollo económico una entidad de base territorial. La teoría de la organización industrial de Marshall y su concepto de organización (que no puede reducirse únicamente a capacidad empresarial) dan, pues, una clave teórica fundamental para el enfoque del desarrollo económico local, al reincorporar el territorio como unidad de análisis.

Esta teoría de la organización industrial marshalliana se contrapone, por tanto, a la teoría de la localización industrial de raíz neoclásica, ya que la centralidad de la empresa en esta última es sustituida en aquella por el agrupamiento o aglomeración de empresas así como el *entorno territorial* donde se encuentran dichos conglomerados de empresas (*clusters*). Del mismo modo, las economías internas de escala ligadas a la dimensión empresarial son acompañadas por las *economías externas* generadas por las relaciones entre los diferentes actores territoriales.

Como vemos, este enfoque de la organización industrial es un planteamiento estructural o sistémico, ya que no es posible considerar una parte aislada de un sistema, ignorando las relaciones de interdependencia que existen entre ella y el todo del que forma parte. La organización no es únicamente capacidad empresarial sino interdependencia dentro de la empresa, entre la empresa y el resto del agrupamiento de empresas del que forma parte, y con el territorio donde se encuentra el sistema local de empresas.

En otras palabras, no compete la empresa de forma aislada, sino que lo hace la red de empresas o cadena productiva donde se inserta, así como el territorio donde se localiza ese conjunto de actores e instituciones que conforman dicha cadena productiva. Por tanto, en términos marshallianos, las economías alcanzadas en la producción no son únicamente las economías internas a la empresa individualmente considerada sino que hay que considerar también las “*economías externas generales*” propias del agrupamiento de empresas del que la empresa forma parte, y las “*economías externas locales*”, correspondientes al territorio concreto donde se sitúan (Sforzi, 1999).

En la definición de economías externas locales, el conocimiento constituye el elemento más importante de la producción, el cual llega a veces a convertirse en un patrimonio compartido por la comunidad territorial. Igualmente, las economías externas locales son también la existencia de los eslabonamientos de empresas con otras empresas auxiliares así como las características del mercado de trabajo local y el sistema productivo territorial. Todo ello forma parte de un “*entorno territorial*” cuya conformación tiene una incidencia clara para favorecer la eficiencia productiva y competitividad del sistema productivo y tejido empresarial locales.

Los *sistemas productivos locales* son, pues, unidades de análisis territorial en las cuales las economías de la producción internas a las empresas se funden con las economías externas locales, superándose así el análisis según tipos de empresa ya que lo importante no es tanto el tamaño de las empresas sino la interacción entre las mismas y

con los diferentes territorios. De este modo, junto a las relaciones económicas y técnicas de producción resultan esenciales para el desarrollo económico las relaciones sociales, el fomento de la cultura emprendedora local, la formación de redes asociativas entre actores locales y la construcción de lo que hoy denominamos “capital social” territorial (Barreiro, 2007).

No es objeto de este artículo examinar en detalle las principales aportaciones teóricas que nutren este enfoque más novedoso e integrado del desarrollo económico local, basado en la interacción entre desarrollo y territorio. No obstante, hay que citar el “redescubrimiento” por parte de Becattini (1979) y sus colegas italianos, a fines de los años setenta del siglo pasado, de la noción de “distrito industrial” de Alfred Marshall y el hecho de situar al territorio como unidad de análisis en lugar de la empresa considerada de forma aislada.

Desde entonces ha venido produciéndose una confluencia de diferentes aportaciones que, desde distintos ángulos, vienen construyendo una visión más integral sobre el desarrollo que incorpora el enfoque territorial del mismo como una de sus bases principales de sustentación teórica y conceptual. Este enfoque no es aún algo acabado, pero dista de ser únicamente un aprendizaje a partir del análisis de “mejores prácticas”. En su lugar, hay que hablar de la existencia de una matriz multidisciplinar de reflexión que permite desde diferentes ángulos una visión más completa y contextualizada sobre el análisis y la práctica del desarrollo económico.

La noción de “*entorno innovador*” desarrollada por el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI, 1990) en los años noventa del siglo pasado figura como otro de los referentes principales, al insistir en la importancia para el desarrollo de los entornos innovadores y no sólo el papel del empresario aislado. En este mismo sentido se encuentra, en cierta forma, el enfoque en términos de “*clusters*”, que tiene quizá en Michael Porter (1991) su expositor más emblemático. Y de la misma forma, hay que citar la importante literatura sobre los *sistemas territoriales de innovación* (Olazarán y Uranga, 2000).

Los trabajos teóricos y empíricos sobre la economía de la innovación y la organización industrial señalan que la *innovación* no es un proceso lineal en el que nuevos productos y procesos son generados por instituciones de investigación y desarrollo (I+D) trabajando de forma aislada al mercado. Por el contrario, la innovación es un *proceso social y territorial* de carácter acumulativo e interactivo, en el cual interactúan los usuarios y los productores de conocimiento. De este modo, ambos actores (usuarios y productores de conocimiento) aprenden mutuamente uno del otro, por medio de un aprendizaje a través de la interacción.

La innovación no sucede sólo a través de rupturas o saltos radicales sino que también avanza, generalmente, de forma continua, dentro de la trayectoria seguida por el proceso de producción, lugar donde se introducen numerosas mejoras incrementales de producto y proceso. Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando los actores implicados se encuentran cerca entre sí, lo cual permite una interacción frecuente, así como un intercambio de información fácil y eficaz.

Asimismo, las empresas agrupadas territorialmente frecuentemente comparten una cultura e identidad territorial común que facilita el proceso de aprendizaje social. Gran parte del conocimiento transmitido entre estos actores locales es de carácter *tácito* más que *codificado*, lo cual confiere ventajas a las empresas que participan en estas redes territoriales. Este lenguaje o código de comunicación común, facilitador de la interacción, puede también ser apoyado, complementariamente, por la creación de instituciones territoriales, que ayuden a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.

El conjunto de instituciones de carácter territorial que contribuyen al proceso de innovación conforman, pues, un *sistema territorial de innovación*, el cual consta de instituciones, tanto públicas como privadas, que producen efectos sistémicos que estimulan a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas comunes y, en suma, una cultura de la innovación que es reforzada por los procesos de aprendizaje antes señalados.

Entre las instituciones implicadas en los sistemas territoriales de innovación hay que citar las relacionadas con la infraestructura de I+D (universidades, escuelas técnicas, laboratorios, entre otras), los centros de transferencia tecnológica y de análisis de mercado que prestan servicios a empresas, las entidades territoriales de capacitación de recursos humanos, asociaciones empresariales y cámaras de comercio. También forman parte de los sistemas territoriales de innovación otras instituciones y políticas que definen los incentivos que guían la toma de decisiones de las empresas, como son las entidades del mercado de capitales, el mercado de trabajo, la regulación de las condiciones laborales, el incentivo de la participación de trabajadores/as en las decisiones empresariales, y otras condiciones que afectan a las posibilidades de aprendizaje dentro de las empresas y entre ellas.

Un *sistema territorial de innovación* es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un “cluster” o agrupamiento sectorial de empresas, las relaciones entre dichas empresas dentro del “cluster”, las instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo, los laboratorios de investigación y desarrollo (públicos, privados o mixtos) y los centros o agencias de transferencia de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de recursos humanos, y los departamentos y agencias gubernamentales (Lundvall, 1995).

Este enfoque de los *sistemas territoriales de innovación* resalta, por tanto, la relevancia de los aspectos institucionales, sociales, políticos y culturales que están presentes en las actividades económicas y laborales. Así pues, si bien el proceso de globalización plantea nuevos retos a los diferentes territorios, regiones y localidades, simultáneamente crea un escenario de nuevas oportunidades, las cuales obligan a incorporar una capacidad endógena de aprendizaje e innovación.

Ya he hecho alusión, igualmente, a la importancia del “capital social” en los estudios del desarrollo (Barreiro, 2007), así como a la denominada “producción flexible” de cuya reflexión se ocupa, entre otros, el célebre trabajo de M. Piore y Ch. Sabel (1984). También hay que resaltar el importante desarrollo del análisis neo-institucionalista en

economía, con las aportaciones de North (1993) y Williamson (1989), entre otros. De singular importancia es también el enfoque de la “competitividad sistémica” territorial, cuyos planteamientos han sido expuestos entre otros autores, por Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996).

Asimismo, desde la perspectiva de la aplicación de las políticas de desarrollo económico, hay que citar las aportaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Unión Europea en relación con los nuevos ejes de la política económica territorial (regional y local), el fomento de las iniciativas territoriales de empleo, y los nuevos enfoques sobre el desarrollo rural y el desarrollo sostenible ambientalmente.

En particular hay que citar las iniciativas comunitarias *Leader* referidas al establecimiento de lazos o redes asociativas de actores públicos y privados locales para el desarrollo económico local en el medio rural, el fomento de las políticas activas de empleo a partir de la identificación de los “nuevos yacimientos de empleo”, así como la incorporación de la sostenibilidad ambiental como un eje transversal en el diseño de planes y proyectos de desarrollo, considerando la conservación del medio ambiente como un activo fundamental de competitividad territorial y de apuesta de futuro para el desarrollo económico local (Albuquerque, 2003).

Finalmente, por no hacer esta relación más exhaustiva, hay que aludir también al desarrollo de la descentralización y la reforma del Estado, y la puesta en marcha de los procesos de modernización de las Administraciones Públicas y de la gestión política, con el fin de lograr una participación activa del conjunto de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, lo cual obliga al impulso de iniciativas de planificación estratégica con participación de los actores territoriales. Como vemos, el análisis del desarrollo económico en la práctica, involucra o exige un enfoque integrador de todos estos aspectos relativos al desarrollo socioeconómico, el desarrollo institucional, el desarrollo humano y el desarrollo sustentable ambientalmente.

2. Descentralización y desarrollo económico territorial

El avance de los procesos de *democratización* y *descentralización*, con el consiguiente incremento de funciones en las administraciones públicas territoriales, ha obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población desde sus respectivos ámbitos territoriales. Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales, y de los viejos enfoques redistributivos y asistenciales de las políticas de desarrollo regional y de cohesión social.

Así es como las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción ascendente (“de abajo hacia arriba”), y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del

desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo, al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.

En este sentido, conviene recordar que la crisis económica desencadenada en los países desarrollados a partir de fines de los años setenta del siglo anterior, tuvo un impacto pronunciado en muchos territorios, con deterioro de las condiciones económicas y sociales en los mismos. Ante ello, las actuaciones diseñadas por los gobiernos centrales resultaban, por lo general, demasiado genéricas e ineficaces ya que la lejanía y la verticalidad de las mismas impedían incorporar en ellas los rasgos específicos de los diferentes *sistemas productivos locales*. Además, el creciente proceso de transnacionalización, globalización y apertura externa de las economías, ha ido mostrando cada vez más claramente la importante heterogeneidad y la mayor exposición de dichos diferentes sistemas productivos locales ante las exigencias de la actual fase de transición y cambio del paradigma tecnoeconómico (Pérez, 2004).

Algunos autores han calificado las iniciativas de desarrollo económico local como de generación “espontánea”, ya que no fueron inducidas o promovidas desde las instancias centrales del Estado, más preocupadas en esos momentos por atender a las exigencias de la estabilidad macroeconómica y la crisis de los sectores tradicionales (Vázquez Barquero, 1993). El análisis de las vinculaciones entre los procesos de descentralización y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local muestra que éstas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración económica internacional.

En cualquier caso, es indudable que el avance de los procesos de descentralización ha abierto más espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo local y empleo, del mismo modo que la práctica y la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local constituyen una aportación innovadora que ha invitado a una reflexión más amplia e integrada sobre el propio carácter del desarrollo y las políticas de desarrollo. Asimismo, la mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de fuentes de empleo, ha supuesto una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas.

El impulso de la cooperación público privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, supone la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico no solamente basada en directrices emanadas del sector público, o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda local de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, el nivel *meso*, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política, y también política de desarrollo económico en el territorio (Grefe, 1990).

Todo ello abre la posibilidad de vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias hacia los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores territoriales en la definición de estrategias de desarrollo económico local.

Existen, pues, dos tipos de tensión “*desde abajo*” que impulsan las iniciativas de desarrollo económico territorial. De un lado, la tensión introducida por el propio desarrollo democrático y la elección directa de los responsables en los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (municipalidades, provincias, regiones), que obliga a atender las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados.

A estos dos tipos de tensión “*desde abajo*” se suma otro proceso “*desde arriba*”, correspondiente al avance de la descentralización y reforma del Estado, el cual no siempre posee una relación complementaria con los procesos surgidos “*desde abajo*”, aunque es claro que el avance de la descentralización debe poder construir escenarios favorecedores para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local.

De este modo, aunque la finalidad de los procesos de descentralización no siempre incluye la promoción del desarrollo económico territorial, los mayores espacios abiertos por el proceso de reingeniería del Estado en su tránsito hacia un conjunto coordinado de Administraciones Públicas Territoriales, permiten hacer frente de forma más eficaz a las situaciones de la reestructuración económica y la crisis de empleo, logrando con ello mayor eficiencia en sus actuaciones, definiendo con ello ámbitos de la política de desarrollo (como el fomento de las microempresas y Pymes, o las políticas activas de empleo) no exclusivos del nivel central de la Administración del Estado.

3. Elementos básicos en las iniciativas de desarrollo económico local

Una iniciativa de desarrollo económico local no es únicamente un proyecto exitoso en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados territoriales más relevantes, compartiendo una estrategia de desarrollo común. Por otra parte, una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico. No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayores de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos.

De otro lado, el grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas de las Administraciones Locales y su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural de sus territorios, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, así como la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno, constituyen elementos clave de una “*capacidad de aprendizaje*” territorial que resulta fundamental para pensar el tipo de desarrollo adecuado, a fin de resolver nudos críticos como la falta de empleo y la modernización y diversificación de la base productiva y tejido empresarial local.

Entre los elementos básicos que permiten definir las iniciativas de desarrollo económico local o que constituyen sus pilares fundamentales de sustentación resalta, en primer lugar, la importancia de la movilización y participación de los actores locales, lo cual supone la construcción de ese *capital social* territorial lo cual, a su vez, requiere el fomento de la cultura emprendedora, alejada de la lógica dependiente de las subvenciones.

Al mismo tiempo, una iniciativa de desarrollo económico local requiere una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales (y regionales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo, Esto supone asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales.

Los rasgos de la cultura emprendedora local favorecen la construcción de espacios de cooperación público privada en los planes y proyectos de desarrollo. De ahí que el registro de las historias locales sea una información fundamental para entender las relaciones que se cristalizan en el territorio, siendo su conocimiento imprescindible para cualquier propuesta de gestión eficiente. Hay que insistir en que la identidad territorial, así como el *capital social*, no deben ser entendidos como activos preexistentes o inexistentes en un territorio, sino como activos intangibles que es posible *construir* territorialmente mediante la generación de espacios de concertación y redes de confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora a este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social del territorio (Boisier, 1989).

Ello exige superar la lógica dependiente de las subvenciones y buscar fórmulas diferentes al asistencialismo, promoviendo desde cada territorio proyectos e iniciativas de desarrollo económico local, a fin de generar nuevas oportunidades productivas y de empleo. Por ello se subraya la importancia del papel de los gobiernos municipales como animadores, articuladores y catalizadores de la intervención de los actores territoriales, en especial el sector privado empresarial.

La elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local consensuada por los principales actores territoriales, tiene como objetivo estratégico fundamental la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la incorporación de innovaciones de gestión y las necesarias adaptaciones sociales e institucionales requeridas para ello. El fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas de los sistemas productivos locales, y la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de los mismos es parte fundamental de estas iniciativas o la forma como se concretan las actuaciones en las estrategias de desarrollo económico local. Por eso, es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del mercado de trabajo local.

Como parte de la oferta territorial de servicios de apoyo a la producción hay que asegurar el acceso a los *servicios de desarrollo empresarial* tales como la información estratégica de mercados, tecnologías, productos y procesos productivos; capacitación técnica y de gestión empresarial, subcontratación y cooperación entre empresas, diseño y control de calidad; fomento de la producción limpia; comercialización de productos locales y apoyo a la exportación; asesoramiento financiero para la definición de proyectos de inversión y estudios de viabilidad comercial, financiera o medioambiental; instalación de viveros o incubadoras de empresas; entre otros. Se trata de un tipo de servicios siempre difíciles de acceder para las microempresas y pequeñas y medianas empresas en sus diferentes localizaciones territoriales. Por ello, la dotación de esta oferta territorial de servicios de apoyo a la producción según las necesidades existentes en cada sistema productivo local es un elemento fundamental en la construcción de los *entornos innovadores territoriales*.

Dentro de la política de fomento empresarial hay que insistir en la importancia de los programas específicos para reforzar las capacidades empresariales de las mujeres, las cuales representan un potencial muy importante dentro del colectivo de microempresas y pequeñas empresas. En muchos casos, las fronteras entre el taller y la vivienda son bastante difusas y las condiciones de trabajo y producción afectan inevitablemente a la familia, que constituye no sólo la unidad de consumo sino la de trabajo y producción. Esto hace necesario disponer de programas específicos dirigidos a personas que utilizan su propia residencia como local donde realizan su actividad productiva, mediante los cuales pueden recibir servicios de orientación técnica, artística y empresarial, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, facilidad de acceso a las líneas de financiamiento existentes, incentivos y orientación para la creación de empresas y comercialización de sus productos.

Finalmente, las iniciativas de desarrollo económico territorial deben institucionalizarse mediante el logro de los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes. La búsqueda de Pactos Territoriales de carácter suprapartidario, con la mayor participación posible de actores, tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los máximos niveles de certidumbre ante los posibles cambios políticos. La presencia del sector privado empresarial en la institucionalidad para el desarrollo económico local tiene también esa funcionalidad, a fin de evitar la incertidumbre por los cambios de responsables políticos e institucionales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos al frente de la institucionalidad territorial para el desarrollo local trata de dotar al proceso de la suficiente perspectiva territorial de medio y largo plazo, lo que no se logra con la búsqueda de beneficios empresariales de corto plazo.

El desarrollo económico local exige, pues, una actuación decidida desde las instancias públicas territoriales, lo cual hace obligado incorporar dicha dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a la modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las Administraciones Locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir conjuntamente con los actores

privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas.

Como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo económico local, las Administraciones Locales deben incorporar, además, prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones, a fin de modernizar su gestión. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer la gestión municipal. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayuda a visualizar el contexto en el que se insertan las ciudades, incorporando una perspectiva intersectorial de los distintos problemas y permitiendo visualizar la interdependencia entre lo rural y lo urbano.

A través de las inversiones en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en el territorio y colaboran en la competitividad de su base productiva y tejido empresarial local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la municipalidad presta están también vinculados a la competitividad económica territorial ya que la calidad de dichos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. Así pues, una de las principales funciones de las municipalidades es crear las condiciones necesarias de infraestructuras básicas y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local.

4. Reflexiones para la política de desarrollo

Las políticas de desarrollo local no se limitan únicamente al desarrollo municipal. Igualmente, aunque puede parecer una cuestión obvia, el desarrollo municipal se refiere no sólo al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de la población diseminada en todo el territorio del municipio. Esta es una cuestión fundamental cuando se trata de atender, sobre todo, las demandas de la población dispersa en comunidades campesinas, muchas veces ignorada o marginada de los procesos de desarrollo.

A veces el ámbito local de actuación se extiende por varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. Las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen porqué coincidir, pues, con las fronteras municipales. Por ello es importante identificar las unidades de actuación apropiadas, para lo cual se precisa la elaboración de *sistemas de información territorial* para el desarrollo económico local, una tarea que las diferentes iniciativas territoriales deben iniciar más temprano que tarde y para lo cual los Sistemas de Información Geográfica (SIG) son herramientas muy importantes para el análisis y la toma de decisiones.

El estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades, así como la identificación de los mercados de trabajo locales, son elementos fundamentales de información para una inteligente actuación de desarrollo económico y empleo local. El objetivo fundamental es, de un lado, identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades significativas para la economía local, esto es, el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto a la infraestructura de apoyo, centros de capacitación

e investigación tecnológica, servicios de desarrollo empresarial y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales. De otro lado, se trata de identificar los mercados de trabajo locales, a fin de facilitar la construcción de los sistemas de capacitación de recursos humanos según las necesidades o requerimientos de la demanda de trabajo en dichos territorios.

Igualmente, es importante señalar que el desarrollo económico local no es únicamente la mejor utilización de los recursos endógenos ya que también se trata de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes. Lo importante es saber endogeneizar los impactos favorables de dichas oportunidades externas mediante una estrategia de desarrollo definida por los actores locales. De este modo, debe evitarse la identificación de las iniciativas de desarrollo económico local como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales. Algunas iniciativas de desarrollo económico local tratan de buscar los espacios de interés mutuo entre las grandes empresas y los sistemas locales de empresas, tratando de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y la cooperación empresarial. Este hecho muestra la importancia de establecer negociaciones destinadas a fortalecer las relaciones económicas de las microempresas y Pymes con las grandes empresas, tratando de superar el nivel de la subcontratación dependiente.

Hay que tener en cuenta que muchas unidades productivas no reúnen las condiciones de elegibilidad bancaria por la falta de avales, reducido volumen de venta, o situación de informalidad. Hay que resaltar, pues, la importancia de crear fondos locales para el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas, a fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento de medio y largo plazo. En este sentido, deben indagarse las posibilidades de las líneas específicas de capital riesgo, capital semilla y constitución de sociedades de aval y de garantía colectiva para suplir la falta de avales patrimoniales del segmento de micro y pequeñas empresas. El sistema de acompañamiento técnico y de capacitación junto a la dotación de líneas de crédito es fundamental para consolidar y ampliar los proyectos financiados a los pequeños productores. El análisis del desarrollo debe contemplar la totalidad de la economía, no sólo los segmentos de la economía formal.

Son numerosas las dificultades para el involucramiento pleno del sector privado empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local, dada la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría del tejido de empresas y el grado desigual de representatividad que las organizaciones empresariales tienen. Igualmente, la diversidad de actividades que desarrollan y el enfoque sectorial de las mismas, unido a una desconfianza tradicional hacia los responsables gubernamentales, hace limitada su participación en los proyectos de cooperación público privada en los territorios. Por tanto, para lograr una participación adecuada del sector empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local es necesario fortalecer institucionalmente las instancias de representación de las cámaras y asociaciones empresariales, y apoyar la transformación de estas entidades, al menos en dos aspectos clave como son el tránsito desde una perspectiva sectorial a una visión en términos de eslabonamientos productivos y competitividad sistémica territorial, y la sustitución de la habitual orientación al cabildeo por otra basada en el apoyo y promoción de los sistemas productivos locales.

La transformación de las asociaciones empresariales hace necesario que incursionen en asuntos relacionados con el desarrollo tecnológico, la información de mercados y otros. Al mismo tiempo, estas asociaciones deben prepararse para participar, junto con los gobiernos locales, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo territorial. A veces la situación es bastante precaria, ya que no se ha llegado a constituir siquiera un espacio permanente de coordinación interinstitucional de actores, siendo los desafíos inmediatos los de impulsar el encuentro con los empresarios organizados para debatir y asumir las responsabilidades de la promoción económica local; ampliar la sensibilización de los empresarios hacia tareas rentables de acuerdo a la viabilidad en los mercados; y apoyar conjuntamente el estudio de las alternativas de comercialización que puedan dar viabilidad a las iniciativas económicas locales.

Por otra parte, la tradicional función generalista de las universidades ha quedado desbordada, al igual que muchas de las formas tradicionales de transmisión del conocimiento. La necesidad de formar recursos humanos capaces de plantearse buenas preguntas y no sólo de memorizar respuestas ya escritas, es una necesidad cada vez más obvia, ante la velocidad de los cambios en el mundo actual. Igualmente, se requieren enseñanzas más integradas, lo que cuestiona también los contenidos de parte de los planes de estudios, por no citar el apego excesivo que algunos de estos planes muestran aún con las visiones del pasado, sin capacidad para adaptarse a los cambios de la realidad actual.

Con todo, hay que superar cuanto antes el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de universidades y centros de formación y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales. Para ello, es fundamental la incorporación activa de las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica en las iniciativas de desarrollo económico local. La actuación decidida de los actores territoriales es la única capaz de construir nexos entre la oferta de conocimiento y los usuarios últimos o demandantes en los diferentes sistemas productivos locales.

La dotación de infraestructuras básicas según las necesidades del desarrollo económico local constituye una necesidad ya que, en ocasiones, las infraestructuras existentes responden casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas sin que ello asegure siempre la necesaria interconexión interna de los sistemas productivos locales, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización.

El diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo económico local requieren, asimismo, la adaptación del marco jurídico y regulatorio correspondiente. En ocasiones, las iniciativas de desarrollo económico local encuentran numerosos obstáculos en estos ámbitos, lo que es solamente un reflejo de la falta de correspondencia entre estas iniciativas y las preocupaciones prioritarias de los gobiernos centrales que no parecen darles suficiente importancia todavía.

El “apoyo a la producción” es a veces identificado con la realización de obras de infraestructura de saneamiento básico, urbanismo, carreteras, ferrocarriles, obras de regadío, salud o educación, sin incorporar –por lo general- la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo de la microempresa y la pequeña y mediana empresa en los distintos sistemas productivos locales. Hay que insistir en que este tipo de *inversiones intangibles* son hoy día tan importantes como lo son las inversiones en carreteras o en telecomunicaciones, permitiendo en conjunto construir las condiciones de la *competitividad territorial*.

Conviene señalar igualmente que cualquier iniciativa de desarrollo económico local requiere crear sus mecanismos de evaluación permanentes. Ahora bien, los indicadores de éxito de estas iniciativas no son sólo de carácter cuantitativo. Hay que incorporar, igualmente, los indicadores sobre la construcción del capital social e institucional requeridos en dichas iniciativas locales de desarrollo. Todo esto nos acerca a la comprensión de las dimensiones técnica, social, institucional, política y cultural que son parte del desarrollo económico local.

El establecimiento de estos indicadores parece plantear, a veces, complicaciones a los investigadores, dado su carácter cualitativo. Sin embargo, es perfectamente posible medir de algún modo estos fenómenos cualitativos, por ejemplo, a través del número de entidades locales de concertación de actores constituidas y consolidadas, el grado de participación de los participantes en las mismas, las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales a tales entidades, entre otros aspectos.

El grado de involucramiento público privado en las iniciativas de desarrollo económico local, tanto en la formulación de los proyectos como en la ejecución de los mismos, constituye, igualmente, un buen indicador del éxito de las mismas. Del mismo modo, otro indicador relevante en las experiencias de desarrollo económico local viene dado por la creación de la institucionalidad que formaliza los acuerdos público privados existentes, a través de entidades como las Agencias de Desarrollo Local. La promoción del desarrollo económico local requiere concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, crear redes territoriales, asumir responsabilidades y compartirlas. De este modo, la promoción económica local no depende tan sólo del logro de indicadores de eficiencia económica ya que hace falta también una inversión en el capital social e institucional que garantice estos procesos.

Muchas de las iniciativas de desarrollo económico local se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales de la Administración Pública (central, provincial y local) y entre los diferentes departamentos o entidades sectoriales.

Se advierte también la necesidad de superar la lógica de actuaciones dispersas de organizaciones no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo, movidas mayoritariamente por una perspectiva asistencial. El desarrollo económico local no es desarrollo social o solidario. Se trata de alentar la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión, social e institucional en el seno de los sistemas

productivos locales, a fin de generar condiciones de creación de empleo y renta de forma viable y sostenida.

La prioridad de atención a las microempresas y pequeñas y medianas empresas y el fortalecimiento de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local deben incorporarse, pues, a las estrategias de desarrollo en los diferentes territorios, a fin de lograr resultados más consistentes que la suma de esfuerzos loables pero excesivamente aislados.

Finalmente, hay que señalar que los fondos de inversión social y las inversiones de fomento productivo son complementarios, pero es erróneo pensar que sólo hay que atender a estas últimas cuando han sido ya cubiertas las necesidades de carácter social. De poco sirven las inversiones en instalaciones de salud o en escuelas rurales si la gente debe emigrar para buscar empleo. La atención a las inversiones sociales sin incorporar al mismo tiempo un enfoque de desarrollo económico local es un contrasentido. Ambas actuaciones deben abordarse de forma integral ya que muchas de las inversiones sociales (salud, educación, vivienda, entre otras) son también inversiones de desarrollo ya que la calificación de los recursos humanos resulta crucial en cualquier estrategia de desarrollo y, más aún, en la actual “sociedad del conocimiento”.

Las políticas sociales no pueden, por tanto, ser contempladas de forma ajena a las políticas de desarrollo económico. En general, los entes descentralizados han desarrollado un fuerte “*saber hacer*” en gestión de instrumentos de desarrollo social, pero mucho menos en el ámbito del fomento productivo. No obstante, este último está ganando creciente interés tanto por su importancia intrínseca como por la necesidad de combinarlo con el anterior.

En este sentido, es importante insistir en que el enfoque del desarrollo económico local es una alternativa al tipo de políticas asistenciales de superación de la pobreza, tratando de incidir en la generación de empleo y renta derivados de una mejora de la productividad y competitividad de los diferentes sistemas productivos locales. Ello supone avanzar desde un diseño asistencial a un planteamiento de desarrollo económico, y desde una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrada, según las características y actores de cada territorio, que es donde se define la demanda de modernización del tejido de empresas existente, a partir de la cual debe construirse la oferta apropiada de servicios de innovación y capacitación técnica y empresarial para el desarrollo económico local.

BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, F: *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. Cuadernos del ILPES n° 43, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1997.

_____ : *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, 2002.

_____ : *Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía*. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, n° 38, Sevilla, 2003.

Altenburg, Tilman y Messner, Dirk (2002): *América Latina competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*. Nueva Sociedad/GTZ/IAD, Caracas.

Arocena, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas, 1995.

Barreiro, Fernando: *Capital Social y Desarrollo Territorial*, Territorios y Organizaciones, Barcelona, 2007.

Becattini, G: “Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sulla unita di indagine dell’economia industriale”, *Rivista di Economia e Politica Industriale*, n° 1, 1979.

Becattini, G; Costa, M y Trullén, J (dir.): *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid, 2002.

Boisier, Sergio: “La construcción social de las regiones”, en *Cuadernos del CLAEH*, 51, Montevideo, 1989.

Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamer, J: “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Agosto 1996.

Grefe, X: *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

GREMI: *Nouvelles formes d'organisation industrielle: reseaux d'innovation et milieux locaux*. Proceedings of the International Conference, Neuchâtel, 1990.

Kliksberg, B y L. Tomassini (comp.): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el Desarrollo*, Buenos Aires, 2000.

Lundval, B (ed.): *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London, 1995.

Marshall, A (1890): *Principios de Economía*, Madrid, 1963.

Meyer-Stamer, Jörg: “*La competitividad sistémica: de un concepto casual a una herramienta del benchmarking*”, en Altenburg y Messner, obra citada, 2002.

North, D.C: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, 1993.

OCDE: *Desarrollo territorial y cambio estructural*, Paris, 1994.

Olazaran, M y Gómez Uranga, M (editores): *Sistemas Regionales de Innovación*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2001.

Pérez, C: *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, México, 2004.

Piore, M y Ch. Sabel: *La segunda ruptura industrial*, Madrid, 1990.

Porter, M: *La ventaja competitiva de las naciones*, Barcelona, 1991.

Sforzi, F: “La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local”, en Rodríguez, F. (ed.): *Manual de desarrollo local*. Gijón (Asturias), 1999.

Vázquez Barquero, A: *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Madrid, 1988.

_____ : *Política económica local*, Madrid, 1993.

_____ : *Desarrollo, redes e innovación, Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, 1999.

Williamson, O: *Las instituciones económicas del capitalismo*, México DF, 1989.

Páginas web en las que se pueden consultar otros artículos del autor o relativos al desarrollo económico territorial:

www.redel.cl

www.idr.es

www.ieg.csic.es

www.redelaldia.org