

CAPÍTULO 2: CAMBIO ESTRUCTURAL, GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

2.1 Cambio tecnológico y dinámica económica.

2.2 Los conceptos de cambio estructural y globalización.

2.3 La economía internacional no es solamente un mundo globalizado.

2.4 La importancia de la microempresa y la pequeña y mediana empresa.

2.5 Los cambios en las formas de producción y la organización del trabajo. El modelo de producción en serie (*fordismo*) y el modelo de producción *flexible*.

2.6 Límites del enfoque tradicional del desarrollo y rasgos básicos del enfoque del desarrollo económico territorial.

2.1 Cambio tecnológico y dinámica económica

a) La distinción entre invenciones, innovaciones y difusión de innovaciones

Las *innovaciones tecnológicas* son las actividades o procesos que incorporan nuevas posibilidades o alternativas técnicas en la producción, orientadas por la existencia o identificación de oportunidades de mercado o necesidades de la población. El origen de las innovaciones tecnológicas puede ser resultado de una *invención* o de la transferencia de tecnologías.

Las *invenciones* son producto del conocimiento e implican un proceso de comprensión de la realidad (o la materia) con la ayuda de los recursos intelectuales. Pero la invención no implica automáticamente la introducción de innovaciones ya que ello requiere, esencialmente, un proceso económico y social. Asimismo, la innovación no implica siempre la existencia de invenciones, ya que los cambios en las formas de organización productiva son también innovaciones importantes. Hablamos, pues, de *innovaciones* para referirnos a nuevas aplicaciones tecnológicamente dirigidas a atender a determinadas demandas del mercado o la sociedad. Finalmente, la *difusión de innovaciones* es el proceso por el cual éstas pasan a ser incorporadas por un número creciente y masivo de usuarios (Esquema 2.1).

Esquema 2.1



Las *innovaciones tecnológicas* han estado siempre en el origen de las transformaciones de los procesos productivos. Sin embargo, todas las innovaciones tecnológicas requieren cambios o mejoras gerenciales y organizativas en el funcionamiento de las empresas (y de la administración pública en general), así como diferentes tipos de involucramiento entre los agentes socioeconómicos e institucionales, a veces como condición previa para la introducción de dichas mejoras. En realidad, nunca se dan las innovaciones tecnológicas en el vacío, sino como parte de las transformaciones sociales e institucionales señaladas. Por ello, hemos de entender las innovaciones tecnológicas en su sentido más amplio, es decir, incluyendo las *innovaciones gerenciales, sociales e institucionales* que las acompañan y hacen posible. Igualmente las *innovaciones medioambientales* son hoy día un requerimiento ineludible en la mejora del actual modelo productivo y energético (así como en el modelo de consumo predominante), el cual no puede seguir basándose en la utilización intensiva de los combustibles fósiles.

El crecimiento de la *productividad* se encuentra, pues, estrechamente vinculado a la incorporación de *innovaciones productivas* en los diferentes ámbitos en que éstas se despliegan, es decir, innovaciones tecnológicas (de producto y de proceso productivo) y medioambientales; innovaciones de gestión y organización; e innovaciones sociales e institucionales (Esquema 2.2).

Esquema 2.2



Entre las innovaciones de *producto* pueden citarse la incorporación de nuevos materiales, la mejora en el diseño, la diversificación de productos, la creación de marcas y la certificación de calidad. Por su parte, entre las innovaciones de *procesos productivos* se incluyen la incorporación de nueva maquinaria y bienes de equipo, nuevas instalaciones, mejoras en la línea de producción, control de calidad, informatización, y control de la contaminación ambiental.

Dentro de las innovaciones de *gestión y organización* empresarial cabe citar la renovación del tejido empresarial, las mejoras en la flexibilidad y eficiencia productiva, el acceso a redes de información, el fomento de la integración productiva, la mejora de las relaciones con proveedores, la mejora de la calificación de los recursos humanos, y la mejora en los procesos de trabajo.

Finalmente, entre las innovaciones *sociales e institucionales* hay que incluir el fomento de actividades innovadoras, la concertación de agentes públicos y privados, la difusión del conocimiento, la información y las “buenas prácticas”, la mejora de las relaciones laborales -incluyendo la práctica del diálogo y la protección social-, la descentralización de decisiones sobre innovación, así como los servicios de desarrollo empresarial y las redes de empresas.

La capacidad para introducir *innovaciones* en la base productiva y en el tejido empresarial de un territorio constituye, pues, una cuestión crucial para su desarrollo. La inversión de recursos financieros, por sí sola, no es suficiente para alcanzar dicho desarrollo, ya que ello depende de la aplicación de dichos recursos hacia una inversión productiva real, de carácter sostenible y generadora de empleo, una cuestión diferente a las aplicaciones financieras especulativas.

Asimismo, para que las *innovaciones* tengan lugar es necesario que los usuarios de las mismas se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo en los diferentes procesos productivos o de gestión concretos. De ahí la importancia, cada vez mayor, de sistemas de articulación territorial que aseguren la vinculación entre las empresas, las instituciones de apoyo a la innovación y los actores territoriales clave, tanto privados como públicos. Este ejercicio de articulación de los actores intervinientes en la incorporación de innovaciones (I+D+i) es la tarea que se aborda en la construcción de *sistemas territoriales de innovación*, a los que me referiré más adelante.

Las empresas y organizaciones en general deben dotarse –por tanto- de competencias estratégicas y organizativas que faciliten los procesos de innovación. Entre las *competencias estratégicas* cabe citar la visión de largo plazo, la capacidad para anticipar las tendencias de los mercados y el análisis de las necesidades, y la aptitud para recopilar, tratar e integrar la información socioeconómica y tecnológica. Por su parte, las *competencias organizativas* aluden a la capacidad para la asunción de riesgos, la coordinación al interior de los diferentes departamentos funcionales de la empresa u organización, la cooperación eficiente en la red de empresas, organizaciones e instituciones de la cadena productiva en la que se integra la empresa, la implicación en el proceso de cambio y formación de recursos humanos, así como la integración con las entidades públicas y privadas de investigación y desarrollo.

Como vemos, la investigación, el desarrollo y la utilización de nuevas tecnologías, esto es, el “*factor tecnológico*” en sentido estricto, es un elemento clave de la innovación, pero no es el único. Para asegurar la incorporación de innovaciones en la empresa hay que actuar también en el conjunto de la cadena productiva o red de empresas, instituciones y organizaciones de las que forma parte. Si los diferentes integrantes de dicha cadena productiva no comparten similar empuje a favor de la incorporación de las innovaciones productivas, toda la cadena se resiente.

b) *Cambio tecnológico y dinámica económica*

El *cambio tecnológico* se refiere a la incorporación y difusión de innovaciones tecnológicas, así como a sus efectos e impactos. Desde el último tercio del siglo XX, la creciente introducción de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) constituye un “*factor clave*” que impulsa la actual fase de transición en la dinámica económica mundial, provocando cambios sustantivos no sólo en las formas de producción y comercialización de bienes y servicios, sino en la vida cotidiana, en el mundo del trabajo, en la gestión y organización empresarial, en las finanzas y comercio internacional y en la gestión y organización de las Administraciones Públicas en general.

La introducción de las TIC en los diferentes procesos productivos y de gestión, ha revolucionado drásticamente las formas de producir, haciendo posible el hecho de trabajar en la misma unidad de tiempo real, esto es, vinculando los diferentes momentos de la actividad económica al disponer de información del comportamiento de la producción, la distribución o el consumo de los productos al mismo momento. Ello facilita a las diferentes organizaciones (Administraciones Públicas, empresas, centros de capacitación de recursos humanos, universidades, entidades de asistencia técnica, etc.) la orientación según las necesidades expresadas por las demandas correspondientes.

El conjunto de las nuevas tecnologías se va incorporando en los procesos productivos, facilitado por los propios avances de la tecnología informática, a través de las aplicaciones de la biotecnología, los nuevos materiales, las energías renovables o la nanotecnología, mostrando con ello la evidencia de estar asistiendo a una larga *fase de transición tecnológica* en la cual se producen cambios fundamentales en las formas de producir, el modo de vivir e incluso la geografía económica.

Como explica Carlota Pérez (1986): “una revolución tecnológica, para difundirse, debe disponer no sólo de un nuevo potencial técnico, sino de un *factor clave*, esto es, un insumo o conjunto de insumos sencillo de propagación, capaz de ejercer una influencia determinante en la estructura de costes relativos y de actuar como elemento configurador y dinamizador de un nuevo *paradigma tecno-económico*”, el cual puede definirse como la combinación de soluciones técnicas, económicas, sociales e institucionales, que conforman el tipo de organización productiva predominante durante una fase determinada de desarrollo económico. De hecho, el desarrollo tecnológico no es únicamente incremental. A veces se dan cambios radicales de *paradigma*¹ que revolucionan la actividad científica y sus aplicaciones productivas.

Las fases de transición tecnológica durante las cuales se produce la difusión del nuevo *paradigma tecno-económico* son periodos llenos de retos y desafíos, pero también de oportunidades para delinear nuevos cambios.

Lógicamente, la difusión de las nuevas tecnologías no tiene lugar de forma simultánea en los diferentes sectores, actividades y territorios. Todo ello muestra expresiones temporales y territoriales diferentes y en la realidad conviven actividades y formas de producción y de comercio con lógicas de funcionamiento distintas. Por ello se trata de una fase larga de transición tecnológica.

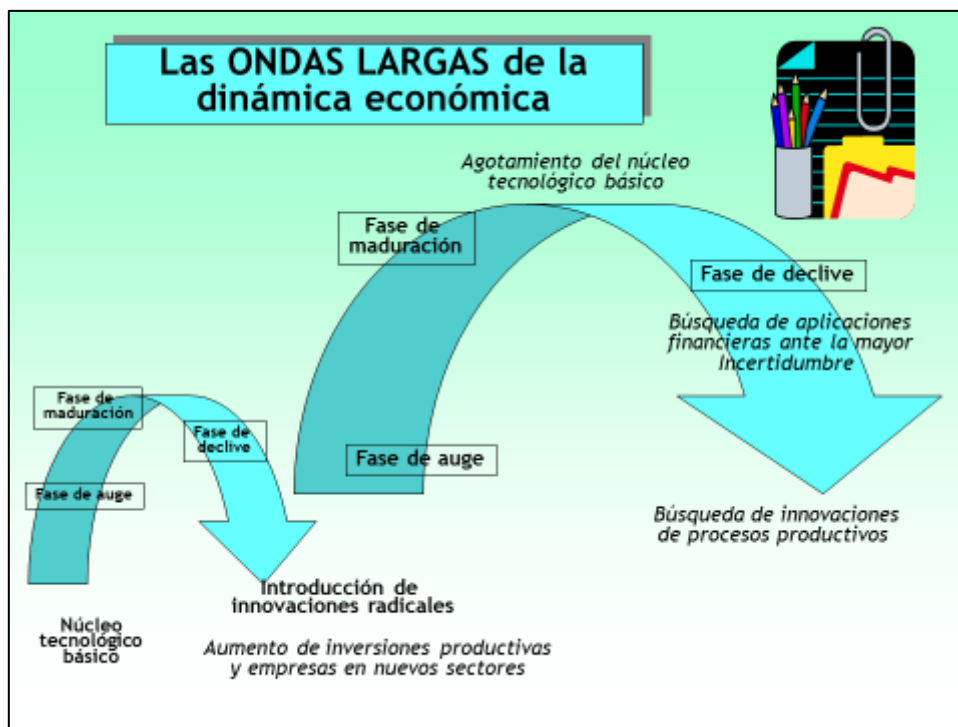
La introducción de *innovaciones* suele producirse a veces de manera incremental, esto es, a través de mejoras sucesivas en productos y procesos productivos. En este caso hablamos de *innovaciones incrementales*. No obstante, en ocasiones se produce la emergencia de

¹ Según Khun (1962), un *paradigma* es un modelo ideal de referencia que, durante cierto tiempo, configura las formas de pensar, organizar y llevar a cabo las actividades humanas, tanto teóricas como de carácter práctico.

innovaciones radicales que inician nuevas trayectorias tecnológicas, dando nacimiento a nuevas ramas o sectores productivos. Se trata, en este caso, de innovaciones que suponen una ruptura con las formas de producción y gestión precedentes.

La introducción de innovaciones *radicales* en los métodos de producción de una amplia gama de industrias y servicios impulsa las fases de auge y expansión de las “*ondas largas*” de la economía, con el crecimiento de empresas e inversiones productivas en los nuevos *sectores motrices* de la estructura económica. Estas “*ondas largas*” incluyen también fases de maduración en las cuales comienzan a mostrarse los síntomas de agotamiento del *núcleo tecnológico y energético básico* que caracteriza dicho periodo histórico. Las fases de maduración dan paso a las fases de declive de las ondas largas, como efecto combinado de la obsolescencia tecnológica y la presión de los mayores costes de producción. De esta forma, a partir de las fases de maduración y declive de las trayectorias tecnológicas suele iniciarse o intensificarse la búsqueda de innovaciones de proceso (Esquema 2.3).

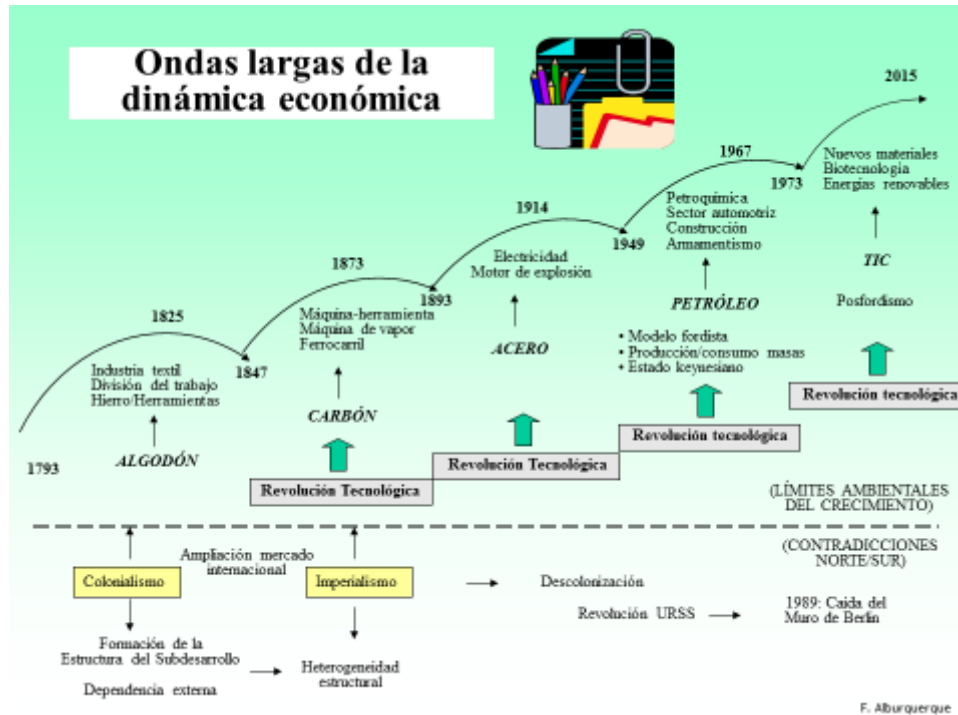
Esquema 2.3



Asimismo, en las fases de declive, una parte de los capitales suele buscar aplicaciones financieras con preferencia sobre las inversiones productivas, dada la mayor incertidumbre existente en estos periodos. Las TIC han facilitado poderosamente la circulación de los capitales internacionales, provocando el tránsito hacia un tipo de *capitalismo financiero* en el cual las transacciones de carácter especulativo representadas por esta circulación internacional de capitales superan de forma impresionante el volumen de la producción y el comercio a nivel mundial (lo que suele denominarse como la “*economía real*”), introduciendo con ello una incertidumbre subyacente al sistema internacional, sometido de este modo a la lógica de un gran casino.

El Gráfico 2.1 ayuda a visualizar la fase de transición tecnológica en la que nos encontramos. Dicho gráfico ofrece una representación de las “ondas largas” en el proceso de desarrollo económico, destacando las diferentes revoluciones tecnológicas y sus respectivos “factores clave”².

Gráfico 2.1



Como puede apreciarse, cada *onda larga* de desarrollo económico se basa en diferentes *factores clave*:

- A mediados del siglo XIX, la existencia de una oferta de *carbón* abundante y barato permitió la expansión de la máquina de vapor y la reducción de los costes de transporte.
- Posteriormente, a fines del siglo XIX, el factor clave es el *acero*, que permitió la expansión de la industria siderúrgica, la industria química, la industria metalmecánica y la industria eléctrica.
- Tras la segunda guerra mundial el factor clave es el *petróleo*, en torno al cual se ha basado el auge de la industria petroquímica, la industria automotriz, la construcción naval y la industria aeronáutica, entre otras actividades motrices.
- Finalmente, el *paradigma tecno-económico actual* tiene en las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) su factor clave de difusión de innovaciones.

² La explicación sobre la evolución cíclica de la economía fue propuesta por Joseph A. Schumpeter, al señalar la vinculación entre la introducción de un núcleo básico de innovaciones radicales y la apertura de nuevas fases de desarrollo económico. Schumpeter es uno de los grandes economistas y pensadores sociales del siglo XX. Nacido en Austria en 1893, se trasladó a Estados Unidos en 1932, donde falleció en 1950. En su “*Teoría del desenvolvimiento económico*” (1912) introduce los conceptos de innovación y empresario innovador, que constituyen la base principal de su reflexión sobre el desarrollo económico.

En el Gráfico 2.1 se señala asimismo la diferente situación de los países desarrollados y países subdesarrollados (por encima y por debajo de la línea horizontal discontinua), para recordar la diferente posición y conformación estructural que tienen en el mismo proceso de avance de la economía global. Igualmente, se señalan los límites ambientales del crecimiento económico, esto es, las crecientes exigencias de la sostenibilidad ambiental de los actuales estilos de desarrollo, junto al incremento de las contradicciones Norte-Sur (tanto entre países como entre territorios y grupos sociales al interior de los diferentes países), como algunos de los principales desafíos de la economía mundial, en la que siguen conviviendo las importantes potencialidades técnicas junto a la dramática extensión de la pobreza, la inequidad social, los movimientos desesperados de los refugiados que huyen de conflictos militares, étnicos o religiosos y, en suma, el sufrimiento de una parte importante de la humanidad.

El aprovechamiento de las oportunidades que abre la actual fase de transición tecnológica depende fundamentalmente de los actores sociales y sus proyectos e instituciones, para lo cual es imprescindible una adecuada comprensión de los rasgos que definen el nuevo paradigma tecno-económico y la fase de *cambio estructural* en la que nos encontramos. Los periodos de cambio estructural y adaptación institucional son largas fases de transición en las que la actuación de diversos grupos de actores sociales y económicos puede facilitar y orientar la dirección de las transformaciones. En este sentido es importante señalar que no existe ningún tipo de determinismo tecnológico ya que son los actores sociales y sus instituciones, es decir, la capacidad de organización de los mismos la principal potencialidad en cada territorio.

Los *actores* sociales y económicos son los grupos de individuos, organizaciones, asociaciones o instituciones (gobiernos, asociaciones empresariales, cámaras de comercio, partidos políticos, sindicatos, universidades, grupos ecologistas, medios de comunicación, asociaciones de mujeres, instituciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil en general) que despliegan sus actividades en sus territorios respectivos, mostrando interés y presencia activa en las diferentes facetas del desarrollo económico y social de dichos territorios.

2.2 Los conceptos de cambio estructural y globalización

A lo largo de las últimas décadas, las economías de todos los países vienen conociendo, a distinta escala y con diferente intensidad, procesos de *cambio estructural* de una amplitud y profundidad considerables. Se trata de una fase de reestructuración tecnológica, organizativa y de gestión que afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y la regulación socio-institucional, así como al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones, públicas o privadas. Igualmente, asistimos a exigencias crecientes desde la perspectiva de la sostenibilidad medioambiental, a fin de llevar adelante cambios importantes en el modelo productivo y energético, caracterizado actualmente por una utilización intensiva de combustibles fósiles, y guiado por la persecución de un crecimiento económico indefinido, lo cual no resulta posible dentro de los límites de un planeta finito.

Dicha fase de reestructuración tecno-económica, medioambiental, organizativa y de gestión constituye un profundo proceso de cambio social, institucional, ambiental, cultural y político, en el que hay que impulsar la introducción de innovaciones tanto incrementales como, sobre todo, de carácter radical, que abran nuevos horizontes en lo relativo al funcionamiento productivo y

energético, alentando la emergencia de nuevos sectores y actividades económicas orientadas por la mayor sostenibilidad medioambiental. Se requiere así un conjunto de procesos de lo que Joseph A. Schumpeter (1978) llamaba “destrucción creadora”, con movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y energético preexistente, lo que supone procesos de desinversión y reinversión de capitales así como una destrucción *neta* de empleos (es decir, se destruyen viejos empleos con mayor rapidez que la creación de los nuevos), todo ello con efectos diferentes en cada territorio.

Los ritmos y la amplitud de estos cambios, así como la secuencia temporal en que son advertidos, son distintos en cada caso pero, no obstante, constituyen exigencias y retos que caracterizan la fase actual de transición tecnológica y organizativa a escala mundial, con efectos diferenciados según las circunstancias de cada territorio, lo cual obliga a un inteligente y complejo diseño de actuaciones para encarar estos retos desde la especificidad de dichos ámbitos territoriales.

A estos *cambios estructurales* debidos a la fase de transición tecnológica, organizativa y medioambiental actual hay que sumar los condicionantes de la creciente *globalización* de importantes sectores de la economía internacional, en un contexto caracterizado por la *desregulación* financiera; la mayor apertura externa de las economías; la emergencia de bloques geoeconómicos como respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes y la necesidad de ampliar mercados; y las recurrentes prácticas neo-proteccionistas, en contraposición a las declaraciones ideológicas habituales en favor del libre comercio. Todo ello plantea mayores exigencias en los ámbitos de la eficiencia productiva (*productividad*) y la pugna en los mercados (*competitividad*), adicionalmente a los retos de la sostenibilidad medioambiental ya señalados.

Gráfico 2.2: Cambio estructural y globalización económica



El Gráfico 2.2 trata de insistir en la diferencia existente entre los conceptos de *cambio estructural* y *globalización* y cómo resulta necesario dedicar al primero de ellos una atención fundamental desde los diferentes ámbitos territoriales. El *cambio estructural* plantea exigencias ineludibles en relación a la reestructuración sostenible de las formas de producción, modelo energético y organización empresarial, así como en el conjunto de las administraciones públicas, a fin de que éstas ganen en eficiencia de funcionamiento y asuman sus nuevos roles como animadoras o constructoras de los espacios de colaboración público privada que requiere la elaboración de estrategias de desarrollo productivo y empleo de forma sostenible desde cada ámbito territorial.

Esto cuestiona gran parte de las estructuras políticas tradicionales de conducción de los procesos socio-económicos basadas en los planteamientos centralizados, siendo necesario avanzar hacia formas más descentralizadas y participativas de los diferentes actores sociales, con un modelo de *democracia participativa*, mucho más cercano a la ciudadanía.

En lo relativo al sector privado empresarial estas exigencias del *cambio estructural* apuntan al fomento de la asociatividad y la cooperación empresarial para incrementar la eficiencia de las actuaciones, así como a la necesidad de incorporar la sostenibilidad ambiental en los procesos productivo, energético, de reciclaje de residuos y el modelo de consumo. En este sentido, hay que señalar que la mayoría del tejido de empresas está formado por trabajadores autónomos, microempresas, pequeñas y medianas empresas y entidades de carácter colectivo (cooperativas, entidades de la Economía Social y Solidaria, y comunidades de producción locales)³.

Por lo que se refiere a las administraciones públicas, hay que destacar la importancia funcional de los procesos de descentralización de competencias hacia los niveles más cercanos a los diferentes territorios, así como las nuevas funciones que deben asumir dichas administraciones en el fomento del desarrollo productivo y la generación de empleo, junto al impulso de la participación ciudadana, la concertación público privada y el fomento de la sostenibilidad ambiental en los procesos de consumo colectivo en los ámbitos urbano y rural. En todo ello se advierte la importancia de las *economías de proximidad* para facilitar la realización de estos cambios, los cuales deben ser acometidos desde cada ámbito local, con la participación de los diferentes actores territoriales.

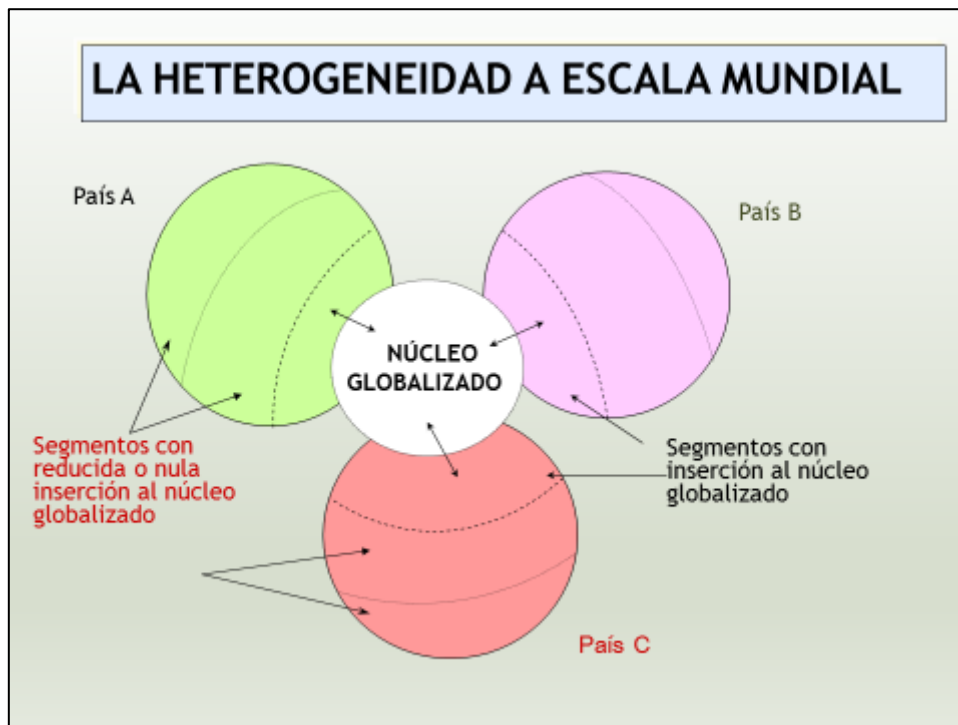
Es importante, pues, no confundir los desafíos del *cambio estructural* con el contexto de la *globalización*, aunque existe interdependencia entre ambos aspectos, es decir, los cambios tecnológicos tienen una influencia importante en el proceso de globalización, del mismo modo que las mayores exigencias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

³ En el enfoque del Desarrollo Económico Territorial se subraya la importancia de este tejido de empresas de pequeña y mediana dimensión, las cuales constituyen la gran mayoría del conjunto de empresas de un país, siendo muy importantes en términos de empleo e ingreso de la población.

2.3 La economía internacional no es solamente un mundo globalizado

Una cuestión relevante que exige ser planteada correctamente se refiere a que, a pesar de las frecuentes simplificaciones que a menudo suelen realizarse en sentido contrario, el sistema económico mundial está lejos de constituir un mercado único y globalizado. En su lugar, hay que insistir en que coexisten en el mismo un *núcleo globalizado* de actividades dinámicas cuya lógica de funcionamiento es el mercado mundial, junto al cual existe también un grupo mayoritario de actividades productivas que se desenvuelven en mercados locales o nacionales, protagonizadas por empresas de pequeño tamaño (Gráfico 2.3).

Gráfico 2.3



Según cifras del Banco Mundial, las exportaciones de bienes y servicios suponen aproximadamente la tercera parte del producto interno bruto (PIB) a nivel mundial, lo que quiere decir que la parte del producto mundial que no es objeto de exportaciones o importaciones (es decir, la producción que se realiza a nivel interno -o producción local) es muy superior a la que se lleva a cabo a nivel internacional. La producción local no es, por consiguiente, un tema menor siendo, por el contrario, una parte muy sustantiva de la producción mundial, como podemos apreciar en los datos del Cuadro 2.1.

Cuadro 2.1
Exportaciones de bienes y servicios en porcentaje del PIB⁴

Países	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>
Alemania	44,8	46,0	45,5	45,7	46,8
Canadá	30,6	30,2	30,3	31,7	31,5
China	26,5	25,4	24,3	24,1	22,1
España	28,9	30,6	32,0	32,5	33,1
Estados Unidos	13,6	13,6	13,6	13,7	12,6
Federación de Rusia	28,3	27,4	26,6	27,5	29,5
Finlandia	39,2	39,5	38,8	37,7	36,6
Francia	27,8	28,5	28,6	28,9	30,0
Grecia	25,5	28,7	30,4	32,5	31,9
India	24,5	24,5	25,3	22,9	19,8
Italia	27,0	28,6	28,9	29,3	30,1
Japón	14,9	14,5	15,9	17,5	17,6
Noruega	41,3	40,6	39,2	38,9	37,4
Portugal	34,3	37,7	39,5	40,0	40,3
Reino Unido	30,5	29,8	29,8	28,1	27,2
Sudáfrica	30,5	29,7	30,8	31,2	30,7
Suecia	46,7	46,3	43,8	45,0	45,6

Fuente: *Indicadores del Desarrollo Mundial*, Cuentas Nacionales del Banco Mundial y la OCDE.

Igualmente, la participación de las exportaciones de bienes y servicios en el producto interior bruto de América Latina y El Caribe en los últimos años es, en promedio, alrededor del 25% (Cuadro 2.2). Hay que tener en cuenta, además, que estas cifras constituyen solamente una aproximación a la producción real, ya que dejan fuera las actividades para el autoconsumo de la economía familiar o campesina, las actividades de trueque y la economía informal, las cuales tienen una presencia importante, en especial, en los países subdesarrollados.

El sistema productivo mundial está constituido, por tanto, por un conjunto *heterogéneo* de actividades, parte de las cuales integran un *núcleo globalizado* en dicho sistema, junto a otro conjunto mayoritario de actividades que se desenvuelven en ámbitos y mercados internos (locales). Estas actividades productivas locales están protagonizadas de forma predominante por microempresas y pequeñas y medianas empresas locales.

⁴ Las exportaciones de bienes y servicios muestran el valor de los bienes y servicios vendidos por los diferentes países al resto del mundo. Incluyen el valor de las mercaderías, fletes, seguros, transportes, viajes, regalías, tarifas de licencia y otros servicios como las comunicaciones, la construcción, los servicios financieros, los servicios informativos, los servicios empresariales, los servicios personales y los del Gobierno. Excluyen los servicios de los factores, esto es, la remuneración de los empleados y los ingresos por inversiones, así como los pagos de transferencias.

La producción interna es, por tanto, un componente principal en todos los países, lo cual obliga a dedicar una atención importante al fomento del *desarrollo económico local* como parte de la *política de desarrollo* en los respectivos países.

Cuadro 2.2 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Exportaciones de bienes y servicios en porcentaje del PIB

Países	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>
Argentina	18,3	16,2	14,6	14,3	11,1
Bolivia	44,1	47,2	44,1	43,3	30,9
Brasil	11,5	11,7	11,7	11,2	13,0
Chile	38,1	34,3	32,3	33,4	30,0
Colombia	18,7	18,3	17,6	16,0	14,7
Costa Rica	32,9	32,2	31,4	32,2	30,5
Cuba	25,1	25,5	24,1		
Ecuador	31,1	30,2	28,6	28,0	20,7
El Salvador	28,0	25,6	26,4	25,9	26,0
Guatemala	26,6	24,9	23,7	23,2	21,3
Haití	13,4	16,9	18,3	18,9	20,0
Honduras	51,3	50,9	47,9	46,9	44,8
Jamaica	30,4	30,3	30,6	31,3	29,8
México	31,3	32,6	31,8	32,3	35,4
Nicaragua	42,7	45,4	42,7	42,4	37,5
Panamá	79,3	70,7	60,5	53,6	
Paraguay	52,5	49,9	49,6	45,2	42,7
Perú	30,5	27,4	24,8	22,6	21,3
República Dominicana	24,2	24,6	25,3	25,6	24,7
Uruguay	26,4	25,9	23,4	23,5	22,3
Venezuela	29,9	26,2	24,8	16,7	

Fuente: *Indicadores del Desarrollo Mundial*, Cuentas Nacionales del Banco Mundial y la OCDE.

Lo que estos datos estadísticos muestran, en definitiva, es que incluso con las limitaciones que los mismos contienen en el sentido de no incorporar las transacciones de autoconsumo, trueque, o las actividades informales (de más difícil cuantificación), la generación y distribución de riqueza y empleo en los diferentes ámbitos territoriales depende esencialmente de actuaciones y políticas específicas que los diferentes actores sociales, a partir de iniciativas locales, logren concertar en términos de desarrollo económico local y empleo, a fin de alcanzar los niveles de eficiencia productiva adecuados y, con ello, contribuir a una superior difusión de un tipo de *crecimiento económico inclusivo*⁵ y la generación de empleo e ingreso, colaborando de ese modo a atenuar la pobreza y la inequidad social de una forma no solo asistencial.

No debe, por tanto, simplificarse la heterogeneidad del sistema económico mundial reduciéndolo únicamente al *núcleo globalizado* del mismo. No estamos en un *único* mercado globalizado, tal como se plantea en algunas exageraciones o simplificaciones sobre el mismo. La lógica de funcionamiento de los sectores del *núcleo globalizado* no es la misma que caracteriza a las actividades diversas que componen la gran mayoría de la producción mundial en los diferentes territorios o ámbitos locales.

Así pues, la existencia de un *núcleo globalizado* y dinámico en el sistema económico mundial no explica por sí sola el funcionamiento de los segmentos con menor o nula inserción al mismo, los cuales requieren políticas específicas para la incorporación de las innovaciones requeridas en la actual fase de *cambio estructural*.

Por consiguiente, en la actual fase de *globalización* de la economía mundial, con crecientes exigencias de sostenibilidad ambiental y eficiencia productiva y energética, y en escenarios en los que la mayor apertura externa de las diferentes economías nacionales y territoriales constituye un *dato* del contexto, conviene no olvidar que los imperativos de la transición tecnológica, organizativa y medioambiental en la que nos encontramos plantean una cuestión principal que es la de asegurar la *introducción de innovaciones* productivas, organizativas y ambientales en el conjunto del tejido empresarial al interior de los diferentes territorios de cualquier país, hecho éste que no puede abandonarse a la simple suposición de que ello puede lograrse a través de la inserción en los segmentos productivos dinámicos del núcleo transnacional de la economía mundial, o mediante directrices de carácter genérico emitidas desde los niveles centralizados de la Administración del Estado.

Tanto en el núcleo globalizado de la economía mundial como en los diferentes *sistemas productivos locales*, la política de desarrollo productivo y empleo debe incorporar una mayor atención al hecho *territorial*. En un mundo de comunicaciones más fluidas, con reducción de los costes de transporte y mayor facilidad para los movimientos del capital, la *territorialidad* no sólo no pierde relevancia sino que, por el contrario, se acentúa como factor potenciador de nuevos modelos de organización productiva y empresarial, representando los elementos de *proximidad e identidad territorial* características distintivas que pueden sustentar una diferenciación de productos y procesos productivos y de consumo colectivo locales.

⁵ Se subraya el carácter *inclusivo* del tipo de crecimiento económico ya que no es lo mismo cualquier modalidad de crecimiento económico. Como he señalado en el Capítulo 1, las cifras de incremento del PIB no dan señal alguna del contenido de dicho crecimiento, esto es, si se trata de producción de armas o de actividades insostenibles, por ejemplo. Tampoco nos señala la forma cómo se lleva a cabo ese crecimiento desde el punto de vista de su impacto ambiental o de la forma de las relaciones sociales de producción. Finalmente, tampoco da cuenta de la forma cómo se distribuye el ingreso generado en dicho proceso de producción.

2.4 La importancia de la microempresa y la pequeña y mediana empresa

Según datos del Observatorio de Microempresas y Pequeñas y Medianas (MiPymes) del Banco Interamericano de Desarrollo (Guaipatín, 2003), las microempresas y pequeñas y medianas empresas en América Latina y El Caribe constituyen, en promedio, el 99% del total de empresas existentes y explican más del 70% del empleo formal (Cuadros 2.3 y 2.4).

Cuadro 2.3: Empresas según tamaño en América Latina
(En porcentaje del total de empresas formales)

Países	Microempresas	Pymes	Grandes empresas
Argentina	87%	12%	1%
Brasil	92%	7%	1%
Chile	89%	10%	1%
Colombia	97%	2%	1%
Costa Rica	78%	20%	2%
Guatemala	77%	22%	1%
México	96%	3,8%	0,2%
Panamá	69,8%	28,7%	1,5%
Rep. Dominicana	96%	3%	1%
Venezuela	99,5%	0,4%	0,1%
AMÉRICA LATINA	88%	11%	1%

Fuente: Carlos Guaipatín: Observatorio Mypyme. BID, Washington DC, Abril 2003

Dada la importancia de este sector de empresas de reducido tamaño y la trascendencia de las mismas desde el punto de vista del empleo e ingreso de amplias capas de la población, la promoción de actividades de *integración productiva* y *acceso a mercados* puede ayudar de forma decisiva a incorporar innovaciones que logren incrementos sostenibles en la productividad de las empresas locales, con una incidencia relevante en el empleo y el ingreso.

Este tipo de políticas de apoyo a la producción de las MiPymes en sus diferentes *sistemas productivos locales* tiene mucho más sentido que seguir suponiendo que existe un “problema” con el reducido tamaño de las empresas y que –por tanto- las empresas deben ampliar su tamaño a fin de ser más eficientes. En realidad, no se trata de un problema de tamaño de las empresas, ya que la eficiencia productiva no depende tanto de éste como del grado de *organización territorial de la producción* que se logra. Una eficiente organización del sistema productivo local puede hacer que empresas de dimensión reducida alcancen mayores “economías de escala” basadas –precisamente- en esos aspectos organizativos territoriales, y no sólo en el aumento de su tamaño como empresas, lo que en muchos casos no es siempre un objetivo de las empresas pequeñas.

Hay que insistir, igualmente, en la importancia de este colectivo mayoritario de empresas para una difusión territorial más equilibrada del progreso técnico y el crecimiento económico, lo cual permite abordar una política frente a la pobreza desde una lógica no únicamente asistencial, combinando el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y el fomento de las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales desde un enfoque territorial de desarrollo productivo y empresarial.

Cuadro 2.4: Empleo según tipo de empresas
(En porcentaje del empleo total formal)

Países	Microempresas	Pymes	Grandes empresas
Argentina	53%	31%	16%
Brasil	26%	22%	52%
Chile	38%	25%	37%
Colombia	49%	32%	19%
Costa Rica	21%	34%	45%
Guatemala	14%	43%	43%
México	47%	28%	24%
Panamá	13%	59%	28%
Rep. Dominicana	55%	21%	24%
Venezuela	89%	5%	6%
AMÉRICA LATINA	41%	30%	29%

Fuente: Carlos Guaipatín: Observatorio Mypyme. BID, Washington DC, Abril 2003

Igualmente, la política de apoyo a las microempresas y pequeñas y medianas empresas es importante para impulsar el dinamismo del mercado interno y para igualar las condiciones de competitividad en los mercados frente a las empresas grandes, así como para la estabilidad social y política. Sin embargo, pese a esta decisiva contribución de las microempresas y Pymes a la economía y la sociedad, este colectivo de empresas suele encontrarse en una situación de fragilidad ante las crecientes exigencias del *cambio estructural*. De esta forma, una actuación territorial de fomento de la eficiencia productiva de este tipo de empresas constituye una cuestión crucial para el desarrollo económico y la generación de empleo e ingreso.

En efecto, una estrategia orientada al desarrollo de la especialización y complementariedad de este tipo de empresas resulta decisiva. Existe, como recuerda Bianchi (1996), una rica y heterogénea literatura que muestra cómo el éxito de las pequeñas y medianas empresas 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 empresas o aglomeraciones de empresas es el sujeto colectivo que protagoniza la pugna competitiva desde los respectivos ámbitos territoriales.

Como vemos, junto al desarrollo basado en la gran empresa, hay que tener también en cuenta la elaboración de estrategias de desarrollo orientadas hacia las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y cooperativas de producción locales. 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 productivos locales*, ahora mucho más expuestos a escenarios más competitivos, obligan a dicho replanteamiento.

Las empresas de sectores decisivos como son las telecomunicaciones, las finanzas, los seguros, la industria aeronáutica, el sector automotriz, y otros, tienen como espacio económico estratégico el mercado global. Pero, al mismo tiempo, hay un conjunto mayoritario de actividades productivas que se mueven en *mercados locales*, protagonizadas por trabajadores autónomos, microempresas, Pymes, y cooperativas de producción locales, lo que obliga a visualizar la economía nacional en su auténtica heterogeneidad ya que, además, muchas de

estas empresas poseen diversos niveles de informalidad ante la inexistencia de políticas de apoyo territorial a la producción suficientes.

En el caso de la *informalidad* de las pequeñas empresas la política más coherente debe orientarse a mejorar el *entorno territorial* de dichas empresas, ya sea en los ámbitos reglamentario, institucional, de acceso al crédito, capacitación de los recursos humanos, mejora de los servicios de comercialización de productos locales, entre otros aspectos. Por otra parte, conviene señalar la existencia de otro tipo de *informalidad* mucho más relevante, que suele ser práctica habitual entre las grandes empresas, las cuales sitúan buena parte de sus beneficios empresariales en “*paraísos fiscales*”, obviando de ese modo sus compromisos con la Hacienda Pública de sus respectivos países. En este caso las políticas para hacer frente a estas prácticas informales requieren una acción colectiva desde diferentes instancias políticas.

El Estado-nación no es, pues, desde el punto de vista económico, un conjunto guiado por idénticas lógicas de desenvolvimiento de sus diferentes actores económicos. Dicho en otras palabras, el tránsito hacia la nueva fase de la sociedad del conocimiento y la globalización obliga a pensar más en la heterogeneidad de las diferentes situaciones sectoriales y territoriales en las que se desenvuelve la actividad productiva real.

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

Así pues, 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 *relacionales* y posicionarse de forma más eficiente en su actividad organizativa interna y en el conjunto de eslabonamientos productivos en que se encuentran dichas empresas.

La presencia mayoritaria de empresas de pequeña dimensión muestra, pues, el enorme esfuerzo a realizar en términos de *innovación* productiva y empresarial, una cuestión para la cual las políticas genéricas o sectoriales dictadas desde el nivel central del Estado no suelen ser eficaces. En otras palabras, sin una política específica de desarrollo de los diferentes *sistemas productivos locales* resulta difícil atender adecuadamente a la modernización del tejido empresarial mayoritario de microempresas, Pymes, y pequeñas cooperativas de producción locales.

2.5 Los cambios en las formas de producción y la organización del trabajo. El modelo de producción en serie (fordismo) y el modelo de producción flexible.

La crisis económica que se desencadenó en los países centrales a partir de los años setenta del siglo XX no fue únicamente una crisis energética. Constituye el momento de quiebra o agotamiento relativo del modelo de crecimiento de posguerra basado en la producción en serie. Entre los factores básicos que impulsaron el modelo de crecimiento de posguerra (o modelo “fordista”) figuran:

- Un sistema de producción basado esencialmente en la gran empresa industrial, las economías de escala internas a la empresa, la organización *taylorista* del trabajo y la concentración de las actividades en torno a grandes ciudades o núcleos urbanos;
- Una política económica keynesiana, orientada a la expansión incesante de la demanda agregada.

Todo ello intensificó la integración vertical de las empresas, concibiéndose entonces el desarrollo sobre la base de grandes complejos productivos polarizados en el territorio. Al combinar los principios de la “*organización científica del trabajo*” con el incentivo al consumo de masas, el modelo “fordista” permitió una aceleración importante de la acumulación intensiva del capital.

El *modo de regulación* (o conjunto de procedimientos y formas sociales e institucionales capaces de garantizar la estabilidad de dicho *modelo de acumulación*) permitió en los países centrales, durante el período de posguerra, el establecimiento de un pacto social implícito entre gobiernos, empresarios y trabajadores para regular las subidas salariales según el ritmo de crecimiento de la productividad, lo que permitió una relativa estabilidad en el empleo.

No obstante, dichos procesos fueron desplegados con escasa o nula consideración de los crecientes niveles de contaminación ambiental o agotamiento de los recursos naturales no renovables, esto es, evidenciando el carácter *no sostenible* de los procesos de producción y consumo de masas desde una perspectiva medioambiental.

En la base tecnológica y energética de ese modelo de desarrollo, la disponibilidad de un “*factor clave*” abundante y barato como el *petróleo*, hizo posible la articulación de un conjunto de sectores y ramas motrices con amplia utilización de dicho insumo estratégico (petroquímica, sector automotriz, construcción naval, construcción de autopistas, carreteras y otros), que fueron los sectores más dinámicos durante ese período. Con posterioridad, la crisis del *fordismo* y la identificación de formas más *flexibles* de producción y organización empresarial facilitadas por las TIC, 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 social e institucional.

En ese contexto, ha ido cobrando cada vez más importancia la reflexión sobre las iniciativas de *desarrollo económico local* (o *desarrollo endógeno*) como formas de ajuste productivo *flexibles* en el territorio, en el sentido de que no se sustentan en un tipo de desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter *endógeno* tratando de construir un “*entorno*” institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales.

Así lo muestran las iniciativas de los “distritos industriales” en Italia⁶ o los “sistemas locales de empresas” en España⁷, en las cuales poseen máxima importancia los factores socioculturales o extraeconómicos, facilitadores de la *cooperación entre empresas e instituciones de apoyo presentes en el territorio*, a fin de acceder de forma concertada a los diferentes *servicios de apoyo a la producción* por parte del tejido empresarial local.

En este sentido, el avance de la *descentralización* política y territorial constituye una herramienta poderosa para identificar con mayor precisión los actores y los recursos locales existentes y para facilitar la concertación estratégica y la mejor adecuación de las infraestructuras y los recursos de capacitación y de asistencia técnica a las demandas existentes en cada ámbito territorial. Igualmente, las TIC 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 apropiadas desde los diferentes niveles territoriales, ante las exigencias que imponen el *cambio estructural* y los retos del contexto de la *globalización*. Los Cuadros 2.5 y 2.6 pueden ayudar a diferenciar las formas de producción y organización propias del paradigma “fordista” y del nuevo paradigma actual.

⁶ Véanse, entre otros, Becattini (1988); Garofoli (1986); Pike, Becattini y Segenberger (1992), Trullen (1990); Benko y Lipietz (1994).

⁷ Costa (1993).

Cuadro 2.5: Rasgos básicos de las formas de producción “fordista”

1. FACTOR CLAVE	<ul style="list-style-type: none"> • Petróleo barato.
2. FORMAS ÓPTIMAS DE PRODUCCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Fábrica. Cadena de montaje. Taylorismo. • Uniformidad y repetitividad. • Producción masiva de productos estandarizados. • Uso intensivo de energía y materiales • Maquinaria especializada de alto coste. • Escasa preocupación por los impactos ambientales.
3. TIPO ÓPTIMO DE GESTIÓN EMPRESARIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Gran empresa. Oligopolio. • Organización jerárquica y separación de funciones empresariales. • Actividad de I+D integrada en la empresa. • Economías de escala internas a la empresa. • Competencia interempresarial.
4. RAMAS MOTRICES	<ul style="list-style-type: none"> • Siderurgia. Petroquímica. Construcción Naval. Sector Automotriz y de Transporte. Industria de la Construcción. Industria de Bienes de Consumo Duradero. Industria Militar. • Servicios vinculados: Finanzas. Turismo. Talleres de Automóvil. Distribución de gasolina.
5. INFRAESTRUCTURAS VINCULADAS	<ul style="list-style-type: none"> • Autopistas. Carreteras. Energía eléctrica. • Vivienda y urbanismo. • Grandes complejos residenciales. • Infraestructura para turismo de masas.
6. MERCADO DE TRABAJO Y PERFIL DE OCUPACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Especialización del trabajo. • Calificación media de la fuerza de trabajo. • Relativa estabilidad en el empleo. Convenios colectivos. Relación entre las alzas de salarios y el crecimiento de la productividad.
7. ASENTAMIENTOS TERRITORIALES	<ul style="list-style-type: none"> • Concentraciones urbanas y economías de aglomeración. • Integración vertical jerárquica. • Polos industriales.
8. PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizada. • Indicativa para el sector privado. • Dirigismo estatal. • Unidad de análisis principal: Estado-nación

Cuadro 2.6: Rasgos básicos de las formas de producción flexible

1. FACTOR CLAVE	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (TIC).
2. FORMAS ÓPTIMAS DE PRODUCCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Rasgos de diversidad y flexibilidad productivas. • Importancia de la calidad del producto. • Uso intensivo de información. • Maquinaria versátil. • Mayor preocupación por los temas ambientales.
3. TIPO ÓPTIMO DE GESTION EMPRESARIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas con capacidad de adaptación a mercados cambiantes. • Subcontratación de empresas. • Mayor flexibilidad de las pequeñas y medianas empresas. • Integración horizontal de las diferentes funciones empresariales. • Investigación y Desarrollo (I+D) resultado de la cooperación entre empresas y Sector Público. • Economías de gama o diversidad. • Economías externas a la empresa e internas en el territorio.
4. RAMAS MOTRICES	<ul style="list-style-type: none"> • TIC; Nuevos materiales; Biotecnología; Energías Renovables. • Servicios vinculados: servicios de desarrollo empresarial y servicios financieros.
5. INFRAESTRUCTURAS VINCULADAS	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructuras TIC • Centros de Formación e Innovación Empresarial. • Incubadoras o viveros de Empresas. • Agencias de Desarrollo Regional o Local.
6. MERCADO DE TRABAJO Y PERFIL DE OCUPACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Heterogeneidad del mercado de trabajo. • Polivalencia de la fuerza de trabajo. • Mayor precariedad e inseguridad en el empleo.
7. ASENTAMIENTOS TERRITORIALES	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia del “entorno territorial” para facilitar la introducción de innovaciones productivas. • Competencia y cooperación empresarial territorial. (Redes de empresas locales). • Institutos Tecnológicos Sectoriales, Parques Tecnológicos. • Cultura emprendedora local.
8. PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizada. • Estratégica y participativa. • Concertada entre los actores públicos y privados. • Unidad de análisis principal: distritos industriales, cadenas productivas, redes empresariales, clústeres, sistemas productivos locales.

Como se aprecia en estos cuadros, si bien el petróleo sigue siendo un insumo estratégico en gran parte de los procesos industriales y de consumo en la fase actual de desarrollo, el "*factor clave*" en las formas de producción actuales lo constituyen las TIC, que posibilitan 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.

El análisis comparativo de las diferentes formas de producción *fordista* y *flexible* muestra que las primeras se basan en las características de uniformidad y repetitividad propias de la producción en masa de productos estandarizados, realizadas en grandes empresas, con utilización intensiva de materiales y energía procedente de combustibles fósiles, maquinaria especializada de alto coste de inversión e instalación, y muy baja o nula preocupación por la sostenibilidad medioambiental.

En relación con el empleo, la mayor estabilidad relativa constatada en el modelo "*fordista*" desaparece en las formas *flexibles* de producción, en las que es recurrente la contratación precaria y temporal de la mano de obra, a lo que se suma la segmentación y heterogeneidad del mercado de trabajo. El perfil de ocupaciones muestra, además, en el modelo *fordista*, la utilización de mano de obra de baja o media calificación en las actividades del trabajo directo, con mayores niveles de especialización según las diferentes funciones de dirección, diseño, gestión y ventas, mientras que en el escenario de *la producción flexible* resalta la mayor polivalencia e involucramiento requerido de los trabajadores o trabajadoras, utilizando maquinaria y procesos flexibles, así como el trabajo temporal, sin excesiva calificación, para las tareas más rutinarias.

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 empresa, y donde se produce una rígida separación y jerarquización vertical de funciones entre los departamentos de dirección, diseño y métodos, gestión, producción y ventas, incluso con separación espacial de actividades. Por el contrario, el tipo de empresa *flexible* no hace descansar su fortaleza necesariamente en el gran tamaño, sino en el acceso a información estratégica y en su capacidad de adaptación a mercados cambiantes. De ahí las mayores posibilidades de eficiencia productiva y de competitividad basadas en el funcionamiento mediante redes de empresas, en un *entorno territorial* donde la cooperación y asociatividad entre las unidades productivas y las instituciones territoriales de apoyo facilita el acceso a los servicios para la producción.

En otras palabras, ya no se trata de buscar las economías de *escala* y de *variedad* productivas mediante la internalización en la propia empresa de los diferentes aspectos sustantivos de la producción, sino en asegurar el acceso a los mismos en el propio territorio, un aspecto que obliga al diseño de estrategias de desarrollo económico y políticas de empleo desde cada ámbito *local*.

Igualmente, a diferencia de la jerarquía de funciones propia de la gran empresa *fordista*, las organizaciones *flexibles* buscan una mayor vinculación horizontal de las diferentes funciones de dirección, diseño, administración, producción y comercialización, lo cual es facilitado por las TIC y, 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.

Resalta también la diferencia entre el tipo de infraestructuras vinculadas a uno u otro *paradigma*. Mientras en el *modelo fordista* predomina la importancia dada a las infraestructuras de carácter tangible (autopistas, carreteras, puertos, aeropuertos, centrales de producción de energía eléctrica, embalses, grandes complejos residenciales, y la

infraestructura para el turismo de masas, entre otras), en el *paradigma flexible* la atención se desplaza hacia las “*infraestructuras intangibles*” facilitadoras de los flujos de información o conocimiento estratégico.

Por último, la crisis de la planificación centralizada desde las instancias centrales del Estado refleja también la crisis del modelo *fordista*. El tipo de planificación del desarrollo económico debe ser descentralizada, participativa, estratégica y concertada entre las instancias pública y privada.

2.6 Límites del enfoque tradicional del desarrollo y rasgos básicos del enfoque del desarrollo territorial.

En un contexto mundial de creciente apertura externa de las diferentes economías y *globalización* de los sectores y mercados más dinámicos, la globalización implica un incremento de la competitividad en los diferentes territorios, lo que obliga a la construcción de *ventajas competitivas dinámicas*, una cuestión bastante diferente a las *ventajas comparativas estáticas*, basadas en la dotación de recursos naturales abundantes y mano de obra barata.

En efecto, en la fase actual de la “*sociedad del conocimiento*” hay que destacar la importante diferencia entre el tipo tradicional de *ventajas comparativas estáticas* basadas en menores costes de los factores, y las *ventajas competitivas dinámicas* basadas en la incorporación de valor agregado de conocimiento y la construcción de estructuras socio-institucionales y territoriales orientadas a la mayor calificación de los recursos humanos para la introducción de innovaciones productivas sostenibles.

Las *ventajas comparativas estáticas* se refieren a la existencia de recursos naturales propios de un territorio, tales como la dotación de materias primas, el clima, el medio ambiente local, la situación geográfica, etc., mientras que las *ventajas competitivas dinámicas* son las habilidades, tecnologías y capital social e institucional que se incorporan a los procesos productivos de un territorio, junto a las innovaciones de gestión y organización empresarial, y la apuesta por la calidad, la diferenciación productiva y la sostenibilidad ambiental.

Así pues, en el contexto de la globalización, los territorios y regiones deben apostar por *estrategias proactivas* en las que se dé prioridad a la acumulación de elementos intangibles, a través de:

- La acumulación y difusión de conocimientos tecnológicos apropiados a su perfil productivo, facilitando la vinculación entre su tejido local de empresas y su oferta territorial de conocimientos y asistencia técnica.
- La vinculación entre su sistema educativo y de formación profesional, de un lado, con las necesidades de su base productiva y tejido local de empresas, de otro, estimulando además, desde la escuela, la capacidad creativa y emprendedora de la gente.
- El establecimiento de redes y cooperación entre actores públicos y privados, a fin de contribuir a la construcción de estructuras institucionales eficaces para la promoción del desarrollo productivo, la innovación empresarial y la generación de empleos de calidad e ingresos suficientes para la población local.
- Una eficiente cooperación y coordinación institucional entre los diferentes niveles territoriales de las Administraciones Públicas y entre sus departamentos sectoriales (agricultura, industria, comercio y turismo, empleo, educación, ciencia y tecnología, vivienda, salud, etc.)

- Una planificación que se oriente por las oportunidades y problemas existentes en cada ámbito territorial.

De esta forma, se hace precisa una *descentralización* de funciones cambiando el viejo aparato del Estado centralista heredado del pasado, y procediendo a una modernización administrativa y funcional guiada por la innovación.

Esta *descentralización* no puede confundirse con una eliminación o desmantelamiento de las funciones del Estado, ya que se trata de una reorganización y “reinención” del mismo, a fin de construir un conjunto articulado, eficaz y eficiente de Administraciones Públicas capaz de desplegar sus nuevas funciones de *gobernanza* en el conjunto del territorio nacional. Tampoco equivale a incorporar la lógica del funcionamiento empresarial a la gestión pública ya que ésta tiene un contenido específico y la prestación de los servicios públicos o la gestión de los “*bienes comunes*” o *bienes colectivos* no puede orientarse únicamente por el logro de beneficios empresariales.

Se asiste, pues, en el contexto de la globalización, a la modificación del papel y la arquitectura del Estado-nación, mientras las regiones o territorios, construidos social e institucionalmente, se convierten en nuevas unidades de actuación inteligente en la sociedad actual. Esto conlleva la necesidad de contemplar los avances operados en los respectivos procesos de descentralización, a fin de que la *gestión pública local* cumpla con sus nuevas funciones de promoción del desarrollo económico local y la generación de empleo digno, abriendo espacios de concertación y convocando a los actores privados y públicos en los diferentes territorios, a la discusión y elaboración de las estrategias apropiadas.

Respecto a la *globalización* es necesario explicar que se ha convertido en objeto de un amplio debate en los últimos años, no por su novedad, sino por su alcance y ritmo al cual se desarrolla, así como por sus consecuencias económicas y sociales, que han incrementado la desigualdad a nivel mundial sin dar solución a la pobreza, la inestabilidad económica y financiera, y el despliegue de conflictos sociales, militares, ambientales, culturales, étnicos y religiosos.

No obstante, según señalan varios autores, hay que saber aprovechar las oportunidades existentes, las cuales vienen dadas por las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), y la transmisión internacional de datos digitalizados, así como la creación y difusión de flujos de información. En efecto, mediante la utilización de *Internet* las TIC permiten la llegada a los lugares más remotos, facilitando el acceso a información estratégica, posibilitando nuevas formas de aprendizaje (en línea o mediante formas de aprendizaje a distancia (“*e-learning*”), y abriendo nuevos mercados para los productos locales en todo el mundo.

En particular, el comercio electrónico tiene un importante potencial para acceder a otros mercados distantes para los productos locales de territorios y regiones en desarrollo. Es sin embargo, un escaso bagaje frente a las consecuencias negativas de la globalización ya señaladas, junto al impresionante aumento de las desigualdades sociales y territoriales y la situación actual de la crisis climática que pone en peligro la regeneración de los bienes y servicios ambientales y la propia biosfera.

La economía resultante del proceso de globalización está, pues, caracterizada por una mayor polarización social y creciente pobreza ya que no sólo crece la distancia entre países ricos y países en desarrollo, sino que dentro de cada país se intensifica la división entre los trabajadores más calificados y con sueldo estable y las personas con trabajo precario o en situación de subempleo.

Asimismo, el avance de la globalización y la apertura externa de las economías evidencia mucho más claramente la fragilidad de muchas *economías locales*. De igual modo, la *desregulación* de movimientos financieros internacionales y el predominio de la lógica especulativa, constituyen una amenaza importante de inestabilidad para el funcionamiento de la economía real y el empleo en el mundo. Finalmente, junto a la tendencia de uniformización de los contenidos de los medios de comunicación de masas y de las pautas de consumo, existe también una explosión de la diversidad y heterogeneidad de situaciones, alentada por los reclamos de *identidad territorial* y cultural.

En suma, la combinación de la apertura o liberalización de los mercados y la aplicación de las medidas de ajuste y estabilidad macroeconómica o financiera no ha venido acompañada de un crecimiento sostenido a largo plazo ni de un crecimiento suficiente del nivel de empleo.

El Cuadro 2.7 muestra un claro oscuro sobre las diferencias que pueden apreciarse desde las perspectivas del enfoque tradicional del desarrollo y del enfoque del Desarrollo Territorial frente a los retos y las oportunidades del mundo actual.

Cuadro 2.7: El enfoque tradicional del desarrollo y el enfoque del Desarrollo Territorial

Retos / oportunidades	Enfoque de desarrollo tradicional	Enfoque del Desarrollo Territorial
Empresas y territorio.	<ul style="list-style-type: none"> • Ventajas de las grandes empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidades para las pequeñas y medianas empresas. • Análisis de la interacción entre las empresas y los territorios.
Tendencia a la descentralización y mayores competencias a las regiones.	<ul style="list-style-type: none"> • La toma de iniciativa, la decisión y la gestión del proceso de desarrollo pertenecen a la Administración central (enfoque desde arriba). 	<ul style="list-style-type: none"> • La toma de iniciativa, la decisión y la gestión del proceso de desarrollo descansa en los actores locales (enfoque ascendente o “desde abajo”).
Reestructuración socioeconómica y crisis de las grandes industrias tradicionales. Transición hacia formas de producción flexibles.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de grandes proyectos industriales, que fomentan otras actividades económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de proyectos de escala reducida, integrados regionalmente, fomentando un ajuste progresivo del sistema económico local a los cambios del entorno económico.

Retos / oportunidades	Enfoque de desarrollo tradicional	Enfoque del Desarrollo Territorial
Disminución de los recursos del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en políticas de infraestructuras de carácter tangible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equilibrio entre políticas de infraestructuras y otras políticas. • Importancia de las infraestructuras “intangibles”.
Creciente integración entre los sectores económicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de dificultades en la coordinación vertical entre los diferentes niveles de gobierno y escasa o inexistente coordinación horizontal entre organismos públicos y privados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en la cooperación horizontal público-privada. • Énfasis en la coordinación vertical (pública-pública) entre diferentes niveles de gobierno.
Creciente necesidad de comunicación e interacción entre sectores económicos para crear innovaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque sectorial para el desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque territorial para el desarrollo.
Aumento de las diferencias regionales al interior de los países.	<ul style="list-style-type: none"> • La aplicación de idénticas pautas de desarrollo en todo el territorio nacional, sin tener cuenta las particularidades de los diferentes territorios. (Modelo de “talla única”) 	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en la identificación y construcción de ventajas competitivas dinámicas en cada territorio, teniendo en cuenta el entorno social, económico, ambiental, político e institucional.
Mayor movilidad de las empresas y creciente deslocalización de la producción a territorios con costes de producción más bajos.	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridad de las ayudas financieras, incentivos fiscales y subsidios como principales elementos de atracción de la actividad económica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridad en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas locales. • Atracción de empresas en combinación con políticas que favorecen la interacción económica con el territorio.
Crisis del “Estado del bienestar” y crecientes fallas de mercado para responder a las necesidades económicas, sociales e institucionales en el ámbito local.	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque con énfasis en el sector privado y la lógica de los mercados. Financiarización de la economía y abandono del Estado del Bienestar, con enfoque asistencialista para las situaciones extremas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque basado en la asociación entre organizaciones del sector privado y del sector público. (Economía social de mercado y defensa del Estado del Bienestar).

Retos / oportunidades	Enfoque de desarrollo tradicional	Enfoque del Desarrollo Territorial
Importancia de la mano de obra calificada a nivel territorial.	<ul style="list-style-type: none"> Políticas de empleo pasivas, esto es, dependientes de las políticas de crecimiento económico. 	<ul style="list-style-type: none"> Políticas activas de empleo. Coordinación entre demanda y oferta de trabajo a nivel territorial.
Incorporación de la sostenibilidad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Muy escasa preocupación por los temas medioambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> La valorización del medioambiente local y la incorporación de la sostenibilidad ambiental son parte fundamental del enfoque DEL.

Fuente: OIT (2007).

Bibliografía

Albuquerque, F (1997): (1997): 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.

_____ “La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina”. Revista de la Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.

Bianchi, P. (1996): Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PYMES. Aprendiendo de la experiencia europea, CEPAL, Documento de Trabajo 72, Buenos Aires.

_____ (1997): Construir el mercado. Lecciones de la UE: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Bueno, E. y Morcillo, P (1993): *Fundamentos de Economía y Organización Industrial*, Madrid.

Comisión Europea (2002): *Las PYME europeas en estudio. Principales resultados del Observatorio de las PYMEs Europeas 2002*. Dirección General de Empresa. Luxemburgo.

Esser, K; Hillebrand, W; Messner, D y Meyer-Stamer, J (1996): “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la Cepal*, No. 59, Santiago de Chile, Agosto.

Guaipatín, Carlos (2003): *Observatorio MYPYME. Compilación estadística para 12 países de la Región*. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, BID.

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

Neffa, Julio César (2000): *Las innovaciones científicas y tecnológicas. Una introducción a su economía política*. Buenos Aires, Argentina.

Organización Internacional del Trabajo (2007): *Guía de Promotores de Desarrollo Económico Local y Empleo*. Centro de Formación Internacional de la OIT. Turín, Italia.

Pérez, Carlota (1986): "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en Ominami, C. (ed.): *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, RIAL/GEL, Buenos Aires.

_____ (1992): "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, No. 233, Enero-Marzo.

_____ (2004): *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, México, 2004.

Piore, Michael y Sabel, Charles (1990): *La segunda ruptura industrial*. Alianza Universidad, Madrid.

Schumpeter, J.A. (1978): *Teoría del desenvolvimiento económico*, FCE, México.

Vázquez Barquero, Antonio: *Política Económica Local*. Madrid, 1993.