

**CIENCIAS
SOCIALES**

**SERIE
DESARROLLO
Y TERRITORIO**

Desarrollo económico local, descentralización y democracia

Ideas para un cambio

Colección: Ciencias Sociales
Director: Gerardo Aboy Carlés
Serie: Desarrollo y Territorio
Director: Oscar Madoery



Francisco Alburquerque
Pablo Costamagna
Carlo Ferraro

**CIENCIAS
SOCIALES**

**SERIE
DESARROLLO
Y TERRITORIO**

Desarrollo económico local, descentralización y democracia

Ideas para un cambio



**UNSAM
EDITA**

PRÓLOGO	por Oscar Madoery	11
INTRODUCCIÓN	1. Evolución del concepto de desarrollo económico local en América Latina	15
	2. Articulaciones entre los distintos niveles de gobierno	17
	3. Descentralización, economía y competencias	20
CAPÍTULO 1	1. La transición hacia formas de producción flexible	23
<i>Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local</i>	2. Cambio estructural	24
	3. La heterogeneidad de los mercados en el sistema mundial	28
	4. Importancia y dificultades de las microempresas y pequeñas empresas en América Latina	33
	5. Enfoques que integran el territorio	36
	6. Iniciativas de desarrollo económico local	38
	7. El enfoque del desarrollo económico local	40
	8. La competitividad sistémica	44
CAPÍTULO 2	1. Estrategias para el desarrollo económico local	49
<i>Desarrollo económico local</i>	2. Factores característicos del desarrollo económico local	49
	3. La modernización del tejido empresarial y los servicios a empresas	52
	4. La introducción de innovaciones	55
	5. La integración productiva	59
	6. Acciones colectivas para el desarrollo de la capacidad de innovación a nivel territorial	61

<p>CAPÍTULO 3 <i>Reformas y cambios en la gestión pública</i></p>	<p>1. La incorporación de la lógica del desarrollo productivo y la generación de empleo en la gestión pública local 69</p> <p>2. Las universidades y el desarrollo local 70</p> <p>3. El empresario innovador y otros actores del desarrollo local 72</p>
<p>CAPÍTULO 4 <i>Organizaciones</i></p>	<p>1. Territorio, actores y relaciones en el marco de las estrategias de desarrollo económico local 73</p> <p>2. La articulación y cooperación público-privada 74</p> <p>3. La institucionalidad local 74</p>
<p>CAPÍTULO 5 <i>Aprendiendo de las mejores prácticas</i></p>	<p>1. Los principios de subsidiariedad, adicionalidad y coherencia 83</p> <p>2. La reorientación hacia las políticas de desarrollo económico local 86</p> <p>3. Rasgos comunes de las iniciativas de desarrollo local en países desarrollados 88</p>
<p>CAPÍTULO 6 <i>Caja de herramientas para el desarrollo económico locales</i></p>	<p>1. Recursos a considerar 91</p> <p>2. Planificación del desarrollo local 97</p> <p>3. Concertación entre agentes locales y formación de “capital social” 98</p> <p>4. Liderazgo y dirección del proceso de desarrollo local 98</p> <p>5. La información en el desarrollo económico local 99</p> <p>6. Puntos para una nueva agenda: el desarrollo sustentable 105</p>

CAPÍTULO 7		
<i>Agencias y agentes de desarrollo económico local</i>	1. Las agencias de desarrollo económico territorial en los países desarrollados	116
	2. Instrumentos de promoción e innovación territorial	117
	3. Líneas de actuación de las Agencias de desarrollo territorial	124
	4. La experiencia argentina de creación de Agencias de desarrollo territorial	127
BIBLIOGRAFÍA		133

PRÓLOGO

por Oscar Madoery

Entre las grandes fortalezas que presenta *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio* destaco dos de ellas: primero, que los tres autores combinan en la escritura los conocimientos teóricos y la experiencia práctica suficiente como para ofrecernos un libro tan atractivo como necesario. Segundo, que los autores presentan un completo recorrido por los temas que hacen al desarrollo territorial, desde la competitividad empresarial hasta los efectos de la globalización sobre el territorio, desde el rol de los gobiernos en el desarrollo a la importancia de la articulación público-privada en el diseño e implementación de políticas sustantivas, desde la dotación de recursos estratégicos en cada lugar, a la generación de capacidades endógenas en las sociedades locales.

Se analizan los efectos que sobre el desarrollo económico local presenta la globalización y el cambio estructural. En este punto, resulta muy interesante la observación que realizan sobre el núcleo globalizado de las economías y el amplio campo de actuación local en el desarrollo. No es muy común encontrarnos con análisis que logran colocar al fenómeno de la globalización en una dimensión real, como un fenómeno central en la articulación de relaciones económicas y políticas contemporáneas, pero que no excluye el funcionamiento de sistemas productivos dinámicos fronteras adentro de las naciones y las regiones.

La innovación, en su acepción mas abarcativa que contempla productos, procesos y gestiones, ocupa un lugar central en el trabajo y resulta uno de los temas de mayor futuro en las políticas de desarrollo regional, sobre todo en las sociedades latinoamericanas que requieren de mucha innovación creativa y adaptativa para afrontar dilemas propios y tensiones históricas que reaparecen en un contexto de oportunidades como atraviesa la región. Los viejos dilemas del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo (estado-mercado, centro-periferia, identidad-modernidad, inclusión-exclusión, democracia, ciudadanía y participación), se reconfiguran en tiempos globales y de cambio estructural y reclaman innovaciones de abordaje y solución, donde la perspectiva del desarrollo territorial tiene mucho que decir.

Se aborda también un tema poco trabajado, aún, en la bibliografía especializada en relación a sus efectos en el desarrollo económico local que es la

reforma y gestión públicas. Ello está en la base de la necesidad de una nueva geografía de responsabilidades públicas, que permita expandir las posibilidades de desarrollo de los territorios locales, al tiempo de otorgar nuevos roles a las esferas federal y provinciales. En la historia económica e institucional argentina, por ejemplo, lo local ha sido visualizado como un ámbito pasivo, receptor de dinámicas siempre exógenas, motorizado por factores externos a su realidad. Y esto es algo que comienza a cambiar con la búsqueda de respuestas más apropiadas a escenarios de cambios globales.

Los agentes de desarrollo local comprometidos en la gestión territorial necesitan de herramientas para afrontar su labor cotidiana. Albuquerque, Costamagna y Ferraro ofrecen un detallado repaso de la planificación del desarrollo local, de la concertación entre actores, de las agencias de desarrollo, entre otros, que resulta orientador de la gestión del cambio en los territorios.

Es muy sugerente la propuesta de la idea de territorio. Rescata de la economía la interpretación de que en los procesos de desarrollo cuentan el Estado (lo macro), la empresa (lo micro) y también el territorio (lo meso). Pero asume que desde enfoques sociales es necesario, además, incorporar la noción de sociedad local, con sus actores personales e institucionales, sus relaciones, sus contradicciones e intereses. Actores que, de acuerdo a sus comportamientos y sus proyectos, pueden convertirse o no en agentes de desarrollo. El territorio del desarrollo es un ámbito vivido, construido, imaginado.

Un concepto muy útil para los agentes de desarrollo territorial que se introduce es el de capacidades endógenas. El desarrollo económico local es un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad por la vía de la organización del sistema productivo, la difusión de las innovaciones y el conocimiento, la densidad del tejido institucional —en términos de Vázquez Barquero—, o la canalización de fuerzas sociales, como solía señalar Celso Furtado. En este sentido, el texto se vincula con una dimensión relacional del desarrollo para enriquecer los significativos aportes ya hechos desde las ciencias sociales latinoamericanas por autores como Lechner, Max Neef o Boisier.

De este modo, resulta más claro comprender que el desarrollo endógeno no es un enfoque exclusivamente productivista, no solo trabaja el tema de la acumulación, sino también el de la distribución, de las pautas institucionales y de acción colectiva predominantes en una sociedad. Se preocupa por las condiciones de reproducción del conjunto de la sociedad, no solo de la reproducción del capital. No solo de la acumulación de riqueza territorial, sino de la calidad de vida de las personas en el territorio.

Se analiza la evolución del concepto de desarrollo económico local en América Latina, reflejando con acierto diferentes momentos: desde la necesidad de aumentar el atractivo locacional a través de la creación de infraes-

estructuras; pasando por contribuir al surgimiento y ampliación de la capacidad emprendedora existente en el territorio, con la creación de instrumentos específicos, como las agencias de desarrollo local; hasta mejorar la competitividad tanto de las empresas como del territorio, a través de procesos de planificación estratégica. En síntesis, dejan muy en claro que el desarrollo es resultado del esfuerzo organizativo e institucional del conjunto de la sociedad y no solo del correcto desempeño de los mercados y que la estrategia de desarrollo debe promover la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en el territorio.

Por último, subyace una idea muy potente que aparece detrás de todos los conceptos vinculados al desarrollo endógeno y a las dinámicas territoriales: la idea de proximidad. El desarrollo endógeno es parte de un paradigma relacional de interpretación de los procesos sociales, que propone un encuentro de saberes como fundamento del conocimiento, una articulación de actores como fundamento de la acción social y una coordinación de políticas como fundamento de la gestión orientada al desarrollo.

La idea de proximidad de los agentes hace referencia, desde el punto de vista económico, a diversos fenómenos: la transmisión no mercantil de ciertos costos y beneficios, la difusión de las innovaciones, el uso compartido de las infraestructuras, las vinculaciones hacia delante y hacia atrás en las cadenas productivas, fenómenos que favorecen los rendimientos crecientes a escala y la reducción de costes de transacción que se deben a la organización del sistema productivo local. Algo en lo que la teoría económica ha avanzado mucho, vale destacarlo, gracias al aporte de Francisco Albuquerque, uno de los mayores referentes de la primera generación de pensadores del desarrollo territorial y de Carlo Ferraro y Pablo Costamagna, dos *nombres propios* de la nueva generación de intérpretes y gestores del desarrollo territorial latinoamericano.

Con este libro se amplía la Serie Desarrollo y Territorio de la Colección Ciencias Sociales de UNSAM EDITA. Con ellos, la Universidad Nacional de San Martín, a través del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT), busca contribuir a la gestión del cambio en los territorios, a una nueva manera de pensar el desarrollo de una nación, desde arriba, desde lo macro, pero también desde abajo, desde lo meso y lo micro. El desarrollo territorial no pretende insertarse como alternativo al desarrollo nacional. Por el contrario, lo resignifica en tiempos globales. Esto representa un desafío y una oportunidad para los actores con inserción territorial, para los políticos, los gobernantes, los legisladores, los empresarios, los sindicalistas, los periodistas y los analistas. Todos ellos van a encontrar en las páginas que siguen, una guía y una motivación.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el mundo ha conocido grandes cambios en las formas de producción y en los modelos de crecimiento económico. Sin embargo, el discurso oficial –durante todo este tiempo en América Latina– ha venido proponiendo, a veces de forma dogmática, la no intervención del sector público en la economía y la aplicación de un tipo de ajuste estructural en el cual las políticas activas de desarrollo estuvieron relegadas frente a un modelo que privilegió el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, la contención del déficit fiscal y la lucha contra la inflación, todo ello con magros resultados en el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social.

Pasado el período fundamentalista de la aplicación de este tipo de políticas de corte neoliberal, y tras la realización de elecciones democráticas en la mayoría de los países, parece haberse iniciado la búsqueda de planteamientos alternativos que han abierto un período de transición desde las políticas que confían en el logro del desarrollo como resultado de la propagación del crecimiento económico hacia las diferentes periferias (una vieja ilusión nunca contrastada empíricamente), hasta enfoques menos simplistas que incorporan, entre otros, los procesos de descentralización y de avance en el desarrollo económico local (Costamagna, 2006).

Asimismo, desde la década de los noventa, han ido emergiendo territorios con una dinámica propia en demanda de políticas de fomento productivo. Se trata de actores que no se resignan a quedar paralizados, y toman la determinación de intentar escribir parte de su propia historia, sin esperar por más tiempo las respuestas del Estado-nación.

Esta visión coincide con la cronología planteada por Alejandro Villar (2004) para Argentina, quien afirma que el desarrollo local se fue incorporando a la agenda municipal desde mediados de los años noventa, al tiempo que las políticas nacionales y provinciales han sido escasas, desarticuladas y con problemas de sustentabilidad, una situación que cambió después de la crisis desencadenada a fines del año 2001.

La transición mencionada se verifica en un discurso público favorable al desarrollo económico territorial en todos los niveles del Estado y en programas que, con gran diversidad y distintos grados de complejidad, comenzaron a llevarse adelante desde ministerios, regiones, organismos descentralizados y de cooperación bilateral y multilateral. Este escenario incluye también dispersión y

duplicidad de recursos, con destinatarios que, en su mayoría, suelen tener problemas de capacidad para gestionar las políticas de desarrollo económico local.

También hay que mencionar la existencia de planteamientos que no conceden demasiada importancia a las iniciativas de desarrollo local y, desde una visión macro, suelen afirmar que las políticas de desarrollo económico local no tienen una incidencia relevante en los indicadores económicos agregados, aun cuando, en la mayoría de los países, hay regiones que muestran sensibles diferencias en sus respectivos indicadores socioeconómicos.

Así pues, estamos en presencia de procesos aún no consolidados, con aciertos y debilidades en sus respectivas trayectorias, y donde se va haciendo camino al andar, buscando nuestros propios consensos en la teoría y –sobre todo– en la práctica.

El *desarrollo económico local* puede definirse como un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad. Esta noción de capacidad de desarrollo se refiere tanto a las circunstancias de la economía territorial como a las de sus actores socioeconómicos e instituciones. Las capacidades de una economía territorial son, pues, los recursos actuales y potenciales, los cuales pueden ser materiales (físicos, medioambientales, de infraestructura), financieros, e intangibles (calificación de los recursos humanos, cultura emprendedora local, etcétera).

Vázquez Barquero y Oscar Madoery (2001) plantean que la noción de desarrollo endógeno constituye un elemento útil para interpretar la dinámica económica de las ciudades y territorios y para proponer medidas que estimulen los procesos de acumulación de capital. Se trata de un enfoque para la acción, en el cual, según dichos autores, la difusión de la innovación y el conocimiento, la organización flexible de la producción, el desarrollo de la economía urbana y la densidad del tejido institucional, son los procesos que permiten a los territorios, ciudades y regiones mejorar la productividad e impulsar el desarrollo.

El desarrollo económico local también puede ser definido como un proceso que busca mejorar un territorio¹ movilizándolo recursos locales y aprovechar también los efectos favorables de los procesos de dinamismo externo existentes. La Organización Internacional del Trabajo señala la importancia de este enfoque, y plantea que los recursos se potencian a través de una gestión consensuada y participativa. Por su parte, el Instituto Latinoamericano de Planificación para el Desarrollo Económico y Social, organismo de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, define por *Desarrollo Económico Territorial* la capacidad de una sociedad local para

1 El concepto de territorio no se limita a la concepción de emplazamiento, ya que es el espacio en el cual los diferentes actores se organizan, donde existen determinados recursos y tienen lugar vínculos de cooperación y redes entre dichos actores.

formular propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y para movilizar los recursos locales necesarios para su obtención.

1. Evolución del concepto de desarrollo económico local en América Latina

A principios de los años noventa, de forma mayoritaria en América Latina, se seguía creyendo que el desarrollo económico dependía básicamente del flujo de recursos financieros externos, el cual permitía potenciar la economía interna. De este modo, se generó una especie de competencia territorial para acceder a inversiones externas, a través de diversos medios como las exenciones fiscales o la facilitación de suelo para la construcción de parques industriales, replicando parte de la política desarrollista de los años sesenta y setenta, y dando por descontado que esas medidas, por sí mismas, atraerían a las empresas y el empleo.

Esta concepción estaba (y continúa estando) marcada, asimismo, por una visión de la importancia de las infraestructuras de carácter tangible, sin reconocer, por lo general, la existencia de elementos intangibles que permiten una idea más compleja de la competitividad en la actual sociedad del conocimiento.²

Asimismo, en aquellos momentos se creía que el apoyo a un puñado de empresas exitosas replicaría sus efectos positivos en el resto de la comunidad empresarial. Estos enfoques resultan muy incompletos, al no incluir en su agenda la relevancia de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como el mercado interno.

Posteriormente, ante el limitado alcance de las políticas centralistas y sectoriales, comienza a legitimarse un tipo de intervenciones que trata de enfrentar los “fallos del mercado”, los cuales limitan el crecimiento de las empresas de pequeña dimensión. De este modo, se incorporan programas para la capacitación, asistencia técnica y consultoría de este tipo de empresas, que constituyen la inmensa mayoría del tejido empresarial en todos los países. Estos programas se complementan luego con otros orientados al fomento de la asociatividad empresarial, la formación profesional y la creación de nuevas empresas. De esta forma, un planteamiento emergente se orientó hacia la ayuda a las organizaciones que prestan los servicios de apoyo a la producción de microempresas y pequeñas y medianas empresas.

² Iván Silva (2005) señala que, si bien son las empresas las que compiten, su capacidad de competir puede verse reforzada si el entorno territorial facilita esa dinámica, lo que ofrece un concepto de competitividad más amplio, con factores intangibles resultado de la presencia de procesos sociales y culturales, como la activación y canalización de esfuerzos sociales, la mejora de la capacidad asociativa local, el ejercicio de la iniciativa y el fomento de la innovación.

Más tarde, comienza una etapa en la cual las instituciones van asumiendo un rol cada vez más protagónico, incorporándose en el análisis el concepto de “entorno territorial innovador”. Se empieza así a vislumbrar la importancia de la articulación interinstitucional de apoyo a la producción territorial y cómo la competitividad empresarial se refuerza mutuamente con la competitividad territorial, es decir, de las características del entorno territorial que se dota con organizaciones que articulan y trabajan en apoyo de la producción local. Este entorno favorable, si bien favorece a todo tipo de empresas, resulta crucial para el segmento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas.

Paralelamente, desde la gestión del Estado municipal, surge inicialmente una práctica que, de un lado, suele identificar el territorio de actuación para el desarrollo económico local con el ámbito territorial municipal, confundiendo de ese modo las fronteras geoeconómicas del sistema productivo local con las fronteras político-administrativas del municipio. De otro lado, a veces se plantea la agenda del desarrollo económico local como si se tratara de una competencia exclusiva de la administración pública local. En este caso, se elimina la perspectiva integradora de la participación de todos los actores locales, públicos y privados, en la elaboración de estrategias territoriales para el desarrollo económico y el empleo a nivel local.

Al mismo tiempo, surgen otras acciones promovidas desde la economía social intentando atender las necesidades locales. Se entiende a la economía social como un subsistema de apropiación del excedente y las ventajas competitivas locales en favor de los sectores populares. La economía social es utilizada de este modo como una forma novedosa de enfrentar situaciones de escasa atención a las necesidades básicas, aunque actualmente parece clara la interacción entre la economía social y los procesos de desarrollo económico local de los cuales aquellas actuaciones son una parte.

Por otro lado, hay que señalar la ausencia, hasta ese momento, de una visión sistémica, lo cual ha impedido el reconocimiento de factores nuevos para los economistas como la relación entre identidad territorial y desarrollo local. Sin embargo, es necesario materializar un enfoque que responda a las necesidades de producción y reproducción de la vida social y esto tiene que ver con una mayor participación de la población en la toma de decisiones, Soledad Ferraro (2006) agrega que la identidad territorial no es sólo un factor más para el análisis, sino que fortalece la posibilidad de reconstruir el futuro recuperando la reflexión y la acción voluntaria y colectiva en las organizaciones y en el territorio. En este sentido, es importante entender que la gente no se apropia ni asume cuestiones que no son suyas o que le son impuestas, un argumento que obliga a repensar procesos colectivos, dándole real importancia a la manera cómo se llevan adelante los mismos.

De igual forma, los antropólogos y sociólogos definen el *capital social* como un conjunto de normas, redes, valores y organizaciones a través del cual los actores influyen o acceden al poder y sus recursos, formulan y toman decisiones. Los economistas agregaron significado a la definición de este concepto, al enfocar la discusión sobre la contribución del capital social al crecimiento económico.³

Del mismo modo se observa también el esfuerzo de geógrafos y arquitectos por realizar aportaciones relevantes al tema, como es el caso de Horacio Bozzano (2004) o Roberto Monteverde (2006), quienes plantean que existe una idea instalada acerca de la preponderancia de la dimensión económica sobre las demás, una cuestión que la propia realidad se encarga de desmentir.

Por último, hoy se reducen las antinomias que en la práctica se ejecutaban por separado y que nos permiten entender que conceptos como gobernabilidad y desarrollo económico local van de la mano e interactúan entre sí.

Así pues, desde el nivel del Estado-nación se está comenzando a observar al territorio como un aliado, lo que supone un gran avance si recordamos que durante décadas el centralismo definía las políticas en la capital. Aunque mucho se ha escrito al respecto, trataremos de profundizar esta relación y sus implicaciones, ya que resulta necesario cambiar el predominio de la relación de poder de arriba hacia abajo, y abrir espacios de debate, construyendo agendas políticas que respeten las dinámicas territoriales, donde el diseño de las acciones esté basado en las necesidades reales, respetando la heterogeneidad existente en los distintos ámbitos locales. Sin embargo, este no es un proceso lineal, ya que en algunos países la descentralización ha sido empujada por las presiones ciudadanas desde la necesidad de legitimar la democracia a nivel local.

2. Articulaciones entre los distintos niveles de gobierno

Para fortalecer y promover el desarrollo económico local es preciso tener presente las dificultades en la *articulación* de las estrategias y políticas entre los diferentes niveles territoriales (municipal, provincial, nacional). Si bien, el nivel de articulación varía según los países y dentro de los mismos según las regiones, existen lugares donde no se observa un ambiente mínimo de coordinación entre dichos niveles territoriales de gobierno.

En este sentido, las interferencias entre niveles territoriales son producto de varios factores como la cultura centralista, donde el diseño de los programas, en general, no delimita claramente las competencias ni contempla mecanismos de coordinación que faciliten la ejecución desde las estructuras subna-

3 Revista Instituciones y Desarrollo N° 1, 1998. Instituto Interamericano de Gobernabilidad/PNUD.

cionales y no existen, tampoco, mecanismos que organicen la adicionalidad de los recursos técnicos y financieros entre los diferentes niveles de gestión de las políticas (Costamagna y Saltarelli, 2004).

Si bien en la actualidad esta situación tiende lentamente a modificarse, cabe mencionar que en la misma aparecen otros argumentos que colaboran a la continuidad de la descoordinación entre los diferentes niveles territoriales. Así, por ejemplo, desde el nivel central suele opinarse a veces que buena parte de las provincias o regiones reclaman control y no participación, y que los municipios no quieren tener relación directa con este nivel porque no les solucionan los problemas. De este modo, aún persisten problemas de hermetismo y de falta de diálogo y concertación para la toma de decisiones coordinadas. También es cierto que la falta de debate sobre el rol de los gobiernos subnacionales ocasiona un bajo nivel de involucramiento de estos. Y no siempre existe la comprensión o la decisión política de proceder de forma coordinada, siendo un ejemplo de ello el que las cuestiones productivas no ocupan un lugar relevante en términos presupuestarios.

Es así que los niveles de gobierno intermedio suelen aparecer como responsables de la coordinación o descoordinación existente, cuando podrían tener mayor importancia y relevancia, actuando como interlocutores estratégicos, evitando incoherencias, contribuyendo a la articulación eficaz e influyendo en la transformación productiva a nivel territorial.

Por último, otro factor que influye en esto es la debilidad de los territorios, pues tampoco de abajo hacia arriba se logran acomodar las relaciones, y son bastante arraigadas las prácticas que sitúan a las entidades territoriales como receptores pasivos de las políticas desde el Estado nacional, cuando una interrelación política coherente entre estos niveles necesita del fortalecimiento de la capacidad de gestión local para que una estrategia de desarrollo resulte exitosa. Todavía es, pues, bajo el número de territorios que buscan convertirse en espacios de articulación.

3. Descentralización, autonomía y competencias

No tiene demasiado sentido describir aquí las diferentes legislaciones de los países de América Latina y el Caribe sobre las competencias de los gobiernos locales y mostrar las particularidades de cada proceso de descentralización. Son conocidas situaciones en las que se transfirieron responsabilidades o competencias para la atención de determinados servicios (educación y salud, principalmente), aunque no siempre ello vino acompañado de la oportuna dotación de recursos financieros a las administraciones locales, ni de los instrumentos de gestión y acompañamiento.

Adriana Clemente (2005) plantea que la descentralización municipal fue una estrategia que, junto con la privatización y la focalización de las políticas sociales, acompañó la reforma económica de tipo neoliberal que se ha venido implementando en la región desde los ochenta, pese a que muchos analistas económicos y sociales alertaron sobre las posibles externalidades de los procesos de desconcentración con incremento de las desigualdades y la municipalización de la pobreza. Pero no todo es negativo, José Blanes (2005), en el mismo libro, explica que el proceso de descentralización en América Latina ha abierto o creado espacios que han facilitado la aparición de otros actores diferentes a los tradicionales partidos políticos.

De este modo, a lo largo de la última década, han emergido varias cuestiones importantes entre las cuales queremos resaltar las asimetrías entre la descentralización de gastos e ingresos, donde es necesario el diseño de un sistema de transferencias más justo con los ámbitos locales. La autonomía municipal sin financiamiento significa negar la capacidad a las comunidades para administrar sus recursos y atender sabiamente a sus necesidades, en el orden de prioridades que ellas mismas conciben. Este tema debe ser parte importante de la agenda del desarrollo económico local. Por otro lado, debe ser modificada la capacidad para establecer impuestos y generar ingresos propios.

Ahora bien, la existencia de fondos no asegura estar preparados para dar respuesta a los temas que los cambios exigen. De ahí la necesidad de trabajar sobre la construcción de capacidades territoriales para la acción, esto es, capacidades presupuestarias, administrativas, financieras y de gestión; de diseño de políticas y de articulación de actores. Se trata de evitar los casos de despilfarro o mal uso de los recursos para gastos de funcionamiento, siendo necesaria una modernización y reconversión del Estado local.

CAMBIO ESTRUCTURAL, GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

1. La transición hacia formas de producción flexible

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

Por su parte, el proceso de quiebra del sistema monetario de Bretton Woods desde fines de los años sesenta del siglo XX, la desregulación financiera y monetaria y la propia crisis y cuestionamiento de la base energética del modelo de desarrollo dificultaban, a su vez, el análisis de las causas estructurales de la crisis.

Durante los años setenta los ritmos de crecimiento económico promedio en los países en desarrollo fueron superiores a los del mundo desarrollado, aunque dicho crecimiento, con excepción de los nuevos países industrializados asiáticos, seguía basándose en el viejo modelo primario exportador, de escaso valor agregado interno, o en la aplicación de un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, con notable penetración de empresas transnacionales y orientado básicamente hacia los grupos sociales y segmentos del mercado interno con mayor capacidad adquisitiva.

De esta manera, para algunos países en desarrollo, el acceso a una financiación “fácil” durante los años setenta, retrasó la tarea de enfrentar los cambios sustantivos que se estaban dando en las nuevas formas de producción y organización empresarial en los países centrales ante la quiebra del modelo de producción en serie. De modo tal que, cuando en los años ochenta se constató la existencia de la crisis económica y financiera en América Latina, se unían en realidad, varias circunstancias adversas, como el sobreendeudamiento externo, el agotamiento del patrón de crecimiento económico interno y el impacto de

la reestructuración productiva y empresarial derivada de la emergencia de un nuevo paradigma tecnoeconómico en el sistema mundial (Pérez, 1986).

Desde luego, la crisis en los países en desarrollo no constituye solamente el reflejo de la quiebra del modelo “fordista” de producción en serie en los países desarrollados, sino que tiene su propia complejidad. Los retos de la nueva revolución tecnológica y organizativa y el avance de la globalización económica son factores que han inducido el cambio en las formas de producción y que precisan indagar la viabilidad de las diferentes propuestas de desarrollo económico para encontrar líneas de actuación más apropiadas.

En todo caso, dentro de la fase actual de reestructuración básica de las formas de producción, hay que destacar las mayores exigencias de flexibilización y descentralización de la gestión organizativa, junto a la creciente globalización de algunos segmentos de las economías nacionales. En efecto, la introducción de las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones (TIC) en los diferentes procesos productivos y de gestión, ha revolucionado drásticamente las formas de producir, haciendo posible trabajar en la misma unidad de tiempo real, al vincular las diferentes fases de la actividad económica. Además, nuevos condicionantes plantean superiores exigencias en términos de flexibilidad a las organizaciones y procesos productivos, a fin de dotarlos de mayor capacidad de respuesta ante entornos con elevados componentes de incertidumbre y cambio.

2. Cambio estructural

Nos encontramos, pues, en una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta tanto a las formas de producción, organización y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y regulación socioinstitucional, así como al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organización, pública o privada.

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

Los ritmos y la amplitud de estos cambios así como su secuencia temporal son diferentes en cada caso, no obstante, constituyen exigencias y retos que caracterizan la actual fase de transición tecnológica y organizativa a escala mundial, con efectos diferenciados según las circunstancias y localización de cada ámbito territorial. Esto obliga a un inteligente y complejo diseño de políticas para encarar estos retos desde las especificidades de cada territorio.

De este modo, los factores que, en último término, están removiendo radicalmente la base productiva de los diferentes sistemas económicos territoriales son, entre otros:

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

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

Es importante, pues, no confundir los desafíos derivados del proceso de *cambio estructural* con las exigencias que impone 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. Pero es claro que los citados procesos se refieren a esferas diferentes, siendo los cambios estructurales un aspecto que apunta esencialmente a la producción (y al reto de lograr mayor eficiencia en la *productividad*), mientras que la globalización se refiere esencialmente a la circulación en los mercados internacionales y a exigencias relativas a la *competitividad* en dichos mercados.

Así pues, a los cambios estructurales debidos a la fase de transición tecnológica actual, hay que sumar los condicionantes de la creciente globalización de importantes sectores de la economía internacional, en un contexto caracterizado por la desregulación financiera; la mayor apertura externa de las economías; la

emergencia de bloques geoeconómicos como respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes y la necesidad de ampliar mercados; y las recurrentes prácticas de neoproteccionismo, en contraposición a las habituales declaraciones a favor del libre comercio. Todo lo cual plantea mayores exigencias de *competitividad* en un contexto de creciente pugna competitiva derivada de la mayor internacionalización del capital y el dinamismo de nuevos países competidores, entre los cuales hay que destacar el crecimiento económico de China.

Todo ello implica una relación más profunda entre los diferentes Estados nacionales y el exterior, haciendo que los conceptos de *internacionalización* y *transnacionalización* resulten insuficientes para explicar las nuevas circunstancias. La *internacionalización* (esto es, el intercambio de bienes y servicios entre diferentes países) se apoya en agentes nacionales, donde las autoridades públicas gubernamentales poseen un papel fundamental al controlar los instrumentos de las políticas públicas, la fijación de normas, etc. Por su parte, la *transnacionalización* o *multinacionalización* económica se caracteriza fundamentalmente por la deslocalización de recursos (especialmente capitales y en menor medida fuerza de trabajo) de una nación a otra. Entre sus diferentes formas podemos señalar la creación de capacidades productivas en el exterior a través de empresas filiales (inversiones extranjeras directas), las adquisiciones de empresas (inversiones en cartera), u otros tipos de cooperación empresarial, ya sea comercial, financiera, tecnológica o industrial.

La multinacionalización responde, en definitiva, a una lógica de expansión de mercados cuando la combinación óptima de factores de producción, en sentido amplio, no corresponde ya a los límites internos del Estado-nación, sino que conlleva la transnacionalización de las actividades productivas y comerciales.

La *globalización* se manifiesta tanto por su extensión o amplio alcance (procesos a escala global), como por su intensidad o profundidad, lo que implica una intensificación en los niveles de interdependencia entre los diferentes Estados y sociedades. Ahora bien, la globalización no significa que el mundo esté políticamente más unido, ni económicamente más homogéneo. La interdependencia es muy desigual en cuanto a su alcance y resultados.

Lo descrito obliga a repensar los enfoques e instrumentos del análisis económico tradicional basado en el Estado-nación. La importancia de los procesos de transnacionalización y la necesidad de asegurar la difusión del progreso técnico en todos los sistemas económicos territoriales de los diferentes Estados, en escenarios más competitivos, obligan a dicho replanteamiento.

En este sentido, el Estado-nación ha dejado de ser el único referente organizativo de la economía mundial. La creciente globalización de la economía está erosionando un elemento fundamental del Estado-nación como es el mercado nacional. Las empresas de sectores decisivos como son las telecomunicaciones, las finanzas, los seguros, la industria aeronáutica, el sector automotriz y otros,

tienen como espacio económico estratégico el mercado global. Pero, al mismo tiempo, hay un conjunto mayoritario de sistemas productivos locales, basados en decisiones productivas que se desenvuelven en ámbitos territoriales limitados, esto es, con una lógica de actuación diferente a la de los mercados globales. Esto obliga a visualizar la economía nacional en su auténtica heterogeneidad, es decir, distinguiendo las actividades y empresas vinculadas a los sectores globales de las actividades y empresas de ámbito local, regional o nacional.

El Estado-nación no es, desde el punto de vista económico un conjunto guiado por una lógica de desenvolvimiento idéntica de sus diferentes actores económicos. En otras palabras, el tránsito hacia esta nueva fase de la globalización obliga a pensar más en la heterogeneidad de las diferentes fracciones de la acumulación del capital y en una nueva relación entre las administraciones públicas, los diferentes segmentos del sector empresarial y los mercados.

Los Estados nacionales no son ya el eje organizativo exclusivo de los sistemas económicos, se encuentran con un grado de exposición y vulnerabilidad superior ante la globalización, y están sometidos a la tensión de diferentes lógicas de funcionamiento. Por un lado, la transnacionalización e integración supranacional y, por otro, el funcionamiento de los sistemas productivos y mercados locales. Resulta, pues, necesario incluir en el proceso de reestructuración económica e institucional al que asistimos, las circunstancias específicas territoriales, a fin de incorporar toda la especificidad, diferenciación y potencialidades existentes en cada contexto local y, de ese modo, definir las políticas de desarrollo económico de forma conjunta entre los diferentes actores, públicos y privados, desde cada ámbito territorial.

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

En tales iniciativas, como lo muestran los “distritos industriales” italianos⁴ o los “sistemas locales de empresas” en España (Costa Campi, 1993), poseen máxima importancia los factores socioculturales o extraeconómicos, facilitadores de una mejor atmósfera para la producción y para la cooperación entre empresas, a fin de acceder de forma concertada a los diferentes *servicios de apoyo a la producción* para el tejido mayoritario de microempresas y pequeñas y medianas empresas.

4 Véanse, entre otros, Becattini (1988); Garofoli (1986); Pike, Becattini y Sengenberger (1992); Trullén (1990); Benko y Lipietz (1994).

En este sentido, el avance de la *descentralización* político-territorial constituye una herramienta poderosa para identificar con mayor precisión los recursos locales existentes y facilitar la concertación estratégica entre los diferentes actores territoriales, a fin de dotar a los mismos de la infraestructura, los conocimientos y la oferta de servicios especializados apropiada. Asimismo, la descentralización es un proceso que permite un “despertar” de la necesidad de impulsar políticas de abajo hacia arriba.

3. La heterogeneidad de los mercados en el sistema mundial

A pesar de las frecuentes simplificaciones que 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 un núcleo globalizado de actividades dinámicas cuyo ámbito de mercado es, en efecto, el mercado mundial, junto a un grupo mayoritario de actividades económicas que se desenvuelven en mercados locales o nacionales.

Según cifras oficiales del Banco Mundial, las exportaciones de bienes y servicios suponían en el año 2003 el 24% del producto bruto interno (PBI) mundial. Esto quiere decir que la parte del producto mundial que no es objeto de exportaciones es superior a las tres cuartas partes del PBI mundial (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1

Participación de las exportaciones de bienes y servicios en el Producto Bruto Interno

	1990	1999	2003
Alemania	25%	33,4%	36%
Estados Unidos	10%	10,7%	10%
Francia	21%	28,7%	26%
Italia	20%	28,4%	26%
Japón	10%	10,0%	12%
Reino Unido	24%	27,2%	25%
Promedio Mundial	19%	23,2%	24%

Fuente: The Little Data Book, Banco Mundial, Washington DC, 2006.

Como vemos, del total de la producción bruta interna mundial que se contabiliza en los Sistemas de Cuentas Nacionales, en promedio, más de las tres cuartas partes no se comercializa internacionalmente. Es decir, la gran mayoría de las decisiones de producción mundial tiene lugar en escenarios nacionales, provin-

ciales o locales. En algunos países desarrollados, el porcentaje de la producción nacional que se comercializa internacionalmente apenas supera el 10 %, como es el caso de Japón o Estados Unidos (Cuadro 1.1). La fortaleza de las economías no depende solo del porcentaje de la producción que logran exportar, sino del grado de articulación sectorial y eficiencia productiva en su sistema productivo y mercado internos.

Además hay que tener en cuenta que estas cifras constituyen solamente una aproximación a la producción mundial real, dejando fuera las actividades productivas de autoconsumo, trueque y economía informal, que son una parte muy importante en los países en desarrollo. El sistema productivo mundial está constituido por un conjunto heterogéneo de actividades, parte de las cuales integran el núcleo globalizado, junto a otro conjunto mayoritario de actividades que se desenvuelven en ámbitos y mercados internos, protagonizados por microempresas y pequeñas y medianas empresas. La producción interna es, por tanto, un componente importante en todos los países, aunque el diseño de la política de desarrollo productivo no parece recoger esta constatación, ocupándose a veces de forma casi exclusiva de la parte de la producción que se orienta hacia el comercio exterior.⁵

No debe, por tanto, simplificarse la heterogeneidad del sistema económico mundial reduciéndolo únicamente a su núcleo globalizado. No estamos en un único mercado globalizado, tal como insisten algunas exageraciones o simplificaciones. 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.

Igualmente, la participación promedio de las exportaciones de bienes y servicios en el producto bruto interno de América Latina y El Caribe en el año 2004 es del 26% (Cuadro 1.2). Definitivamente, la política de exportaciones por sí sola no constituye un instrumento suficiente para lograr el desarrollo de un país o un territorio. El desarrollo económico requiere de la introducción de innovaciones y la articulación del tejido productivo y empresarial interno.

El comercio internacional puede procurar posibilidades de progreso y nuevos conocimientos siempre que la base productiva interna tenga el grado suficiente de articulación como para lograr difundir los impactos favorables de crecimiento e innovación. De no ser así la mayor proporción de exportaciones respecto al producto no constituye un indicador de desarrollo, como lo acredita la larga historia de los países subdesarrollados y su dependencia del modelo primario exportador.

5 No es la intención desdeñar en lo más mínimo la importancia de las exportaciones en cualquier economía, sino subrayar que si las exportaciones no procuran una inversión productiva interna no son mecanismo suficiente de desarrollo nacional y generación de empleo productivo.

Cuadro 1.2

América Latina y Caribe participación de las exportaciones de bienes y servicios en el Producto Bruto Interno

Países	1990	2004	Países	1990	2004
Argentina	10,4%	25%	Haití	16,0%	12,5%
Bolivia	22,8%	31%	Honduras	36,4%	42%
Brasil	8,2%	18%	Jamaica	52,0%	41%
Chile	34,6%	36%	México	18,6%	30%
Colombia	20,6%	21%	Nicaragua	24,9%	26%
Costa Rica	34,6%	46%	Panamá	87%	63%
Cuba	N.D.	15,7%	Paraguay	33,2%	36%
R. Dominicana	33,8%	50%	Perú	15,8%	21%
Ecuador	32,7%	27%	Uruguay	23,5%	30%
El Salvador	18,6%	27%	Venezuela	39,4%	36%
Guatemala	21,0%	18%	Promedio ALC	17%	26%

Fuente: The Little Data Book, Banco Mundial, Washington DC, 2006.

Así pues, la simple inserción de algunas actividades y empresas a los segmentos dinámicos del núcleo globalizado de la economía mundial no asegura por sí sola la difusión de progreso técnico en el conjunto de sistemas productivos locales, sobre todo en economías con alto grado de heterogeneidad estructural, como las de los países en desarrollo, los cuales han conocido en estos años severos procesos de ajuste estructural en un contexto de mayor exposición externa de sus economías, que ha contribuido en muchos casos a destruir gran parte de su tejido de empresas, sobre todo el de pequeña dimensión, al haberse producido sin los obligados períodos de adaptación que habitualmente toman las economías de los países desarrollados en sus procesos de reestructuración productiva.

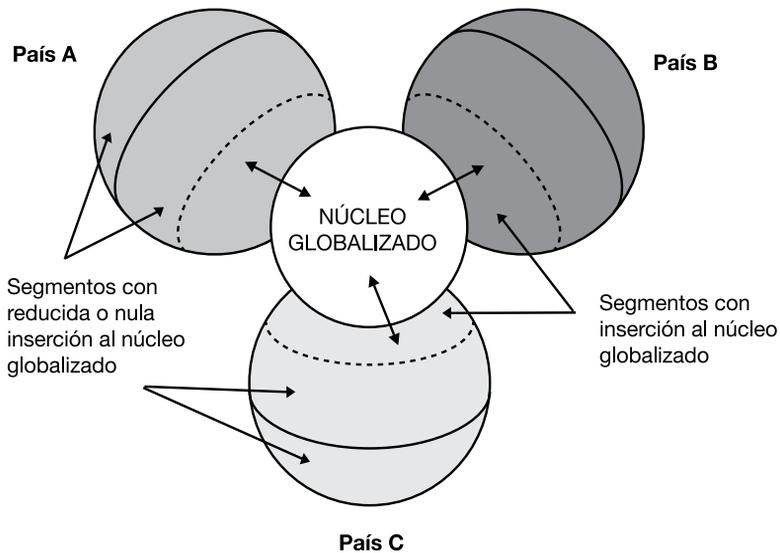
La confusión de los *desafíos internos* existentes para un sistema productivo y contexto socio-institucional local (que apuntan al nivel de eficiencia productiva), con las exigencias de mayor competitividad por el *contexto externo* actual, en un escenario de apertura superior de las diferentes economías, ayuda poco al diagnóstico adecuado de las distintas economías locales. Por eso, es preciso insistir en la importancia de no confundir los conceptos de productividad y competitividad, que, aunque interrelacionados, poseen una clara secuencia en la cual, la competitividad difícilmente puede alcanzarse sin una base sólida de eficiencia productiva interna.

En el análisis del desarrollo económico no es suficiente referirse únicamente a las fracciones más desarrolladas del capital productivo o financiero a nivel

mundial. Junto al desarrollo concentrador y polarizado, basado en la gran empresa, existen otras estrategias de desarrollo endógeno, donde el territorio y los factores sociales, culturales, ambientales e históricos, desempeñan un papel importante. En realidad, la acumulación mundial del capital, en el escenario actual de globalización y apertura externa de las economías, es un mosaico heterogéneo de circuitos de acumulación dominados por el núcleo globalizado, pero no explicados íntegramente por este y donde la microempresa y la pequeña empresa tienen un rol muy destacado.

Como trata de mostrar el Gráfico 1.3, existe una heterogeneidad importante en el sistema económico mundial ya que, si bien algunas fracciones o segmentos del mismo poseen una vinculación con el núcleo globalizado o transnacional, otros segmentos o circuitos de obtención de excedente económico poseen una vinculación limitada, reducida o nula a dicho núcleo globalizado. Igualmente, la lógica de funcionamiento de los segmentos de desarrollo no globalizados es bastante distinta y no puede ser sustituida por la de las actividades globalizadas. En otras palabras, la lógica de la economía campesina, la economía de subsistencia, el sector informal, las microempresas y pequeñas y medianas empresas de ámbito local o regional debe ser referida a su contexto específico territorial y no derivada de categorías genéricas basadas en supuestos de funcionamiento derivados del núcleo globalizado de la economía mundial.

Gráfico 1.3
La heterogeneidad del sistema económico mundial



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

De este modo, tal como se resume en el Esquema 1.4, frente al tipo de crecimiento polarizado, jerarquizado y concentrador se subraya el compromiso con un desarrollo más equilibrado territorialmente, donde se impulse la descentralización y la potenciación de las comunidades locales y regionales, con un decidido compromiso por la generación de empleo digno. Igualmente, frente al control ejercido por parte de las clases dominantes en el sistema funcional de la economía, se constata la necesidad del control democrático ejercido por las comunidades locales.

Esquema 1.4

Estrategia de Desarrollo Concentrador	
Tipo de Desarrollo	Polarizado
Lógica del modelo	Crecimiento jerarquizado y centralizado
Formas de Intervención	Políticas compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas o para grupos con alta vulnerabilidad y pobreza
Instrumentos de Política	Instrumentos y actuaciones de fomento económico sectoriales: <ul style="list-style-type: none"> • Polos de crecimiento • Parques industriales • Zonas francas
Estrategia de Desarrollo Económico local	
Tipo de Desarrollo	Equilibrado territorialmente
Lógica del modelo	Descentralización y potenciación de comunidades locales y regionales
Formas de Intervención	Impulso de iniciativas de fomento de la competitividad y desarrollo local Generación de empleo productivo
Instrumentos de la política	Entornos territoriales innovadores. Desarrollo de potencialidades locales: <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación y redes en el tejido empresarial local • Infraestructuras básicas y servicios de desarrollo empresarial • Sistema territorial de formación profesional • Sistema de información territorial/Sistema regional de I+D+i

Las respuestas a la globalización no pueden reducirse, por tanto, a una simple apertura de las economías, sino que exigen **la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el seno de los sistemas productivos locales, a fin de lograr la necesaria incorporación de los componentes de conocimiento.** Estos sistemas productivos locales pueden tener algunos segmentos de actividad vinculados a los mercados globales, así como otra parte, mayoritaria, de actividades productivas de carácter interno, esto es, que tiene lugar en mercados regionales y locales, de la cual suele depender la mayoría del empleo y, por tanto, el ingreso de buena parte de la población.

Dada la creciente exposición externa de los diferentes *sistemas productivos locales*, el reto está, inicialmente, en la propia esfera microeconómica de la producción local, a fin de superar los excesivos niveles de ineficiencia productiva aún existentes. De ahí la ineludible necesidad de **mejorar la eficiencia productiva y la competitividad de los sistemas productivos locales, mediante la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas al interior de los mismos.**

Se requiere, por tanto, **una política específica para facilitar a estos sistemas productivos locales el acceso a las infraestructuras y servicios especializados de innovación tecnológica, creación y diversificación de empresas, a fin de lograr la difusión del progreso técnico, el crecimiento económico y la creación de empleo e ingreso en todos los territorios.**

No se trata de incluir solamente acciones compensatorias o asistenciales en el diseño de las políticas públicas, o de mejorar la orientación de las ayudas hacia los grupos más desfavorecidos. Lo importante es promover iniciativas de desarrollo económico local y de generación de empleo productivo, para lo cual resulta indispensable **una actuación conjunta de los gobiernos territoriales, del sector privado empresarial y del resto de instituciones y organizaciones de apoyo.**

La globalización, entonces, ha ayudado al “redescubrimiento” de la dimensión territorial, ya que ha sido detonante de una redistribución general de la actividad en el territorio. Al tiempo que los diferentes sistemas productivos locales perciben ahora con mayor nitidez su mayor exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia productiva y competitividad.

4. Importancia y dificultades de las microempresas y pequeñas empresas en América Latina

Según se aprecia en el Cuadro 1.5, las microempresas y pequeñas empresas (Mípes) en América Latina y El Caribe constituyen, en prome-

dio, el 96% del total de empresas existentes y explican casi el 57% del empleo formal.

Cuadro 1.5

Importancia de la micro y pequeña empresa en América Latina

Países	Empresas Según número de empleados	Número de empresas (en % del total)	Participación en el empleo (en % del total)
Argentina	De 0 a 50	96,5	47,0
Bolivia	De 1 a 49	99,5	80,5
Brasil	De 0 a 49	94,0	37,4
Colombia	De 0 a 49	95,9	66,4
Costa Rica	De 0 a 49	96,0	43,3
Chile	De 0 a 49	97,1	74,4
México	De 0 a 50	94,7	50,8
Nicaragua	De 1 a 30	99,6	73,9
Panamá	De 0 a 49	91,5	37,6
Perú	De 1 a 50	95,8	40,2
Uruguay	De 0 a 49	97,9	64,4
Promedio	MIPES	96,2	56,5

Fuente: datos oficiales de 1995, sobre establecimientos empresariales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.

La pequeña producción enfrenta problemas en los ámbitos de la financiación, tecnología, recursos humanos, comercialización y diferenciación del producto y cooperación empresarial, entre otros. En lo relativo a la *financiación* hay que señalar la insuficiencia de recursos propios, la dificultad para acceder a líneas de crédito de mediano y largo plazo, y la debilidad en el poder de negociación, como algunos elementos limitativos de la actividad de las microempresas y pymes. Sin embargo, el acceso al crédito les resulta muy difícil, enfrentando tipos de interés elevados y plazos de amortización cortos. Se suma la dificultad para proveer las garantías patrimoniales tradicionalmente solicitadas por el sistema financiero, configurando así un escenario claramente adverso para este tipo de empresas.

La *escasa tecnología incorporada* en los procesos productivos y las dificultades de asimilación de los conocimientos técnicos disponibles, junto a la reducida capacidad de gestión empresarial y tecnológica, perjudican igualmente la productividad de las microempresas y pymes en comparación con las grandes em-

presas, las cuales tienen recursos y posibilidades para acceder a los servicios de desarrollo empresarial.

En este sentido, hay que resaltar también la *baja calificación de los recursos humanos*, que impide el aprovechamiento de las ventajas tecnológicas y organizativas; así como la escasa orientación de la investigación y desarrollo para la innovación local (I+D+i) de este tipo de empresas de pequeña dimensión; y la escasa oferta de servicios tecnológicos hacia la problemática de las microempresas y pymes; todo lo cual repercute adversamente sobre los niveles de eficiencia productiva y competitividad de este tipo de empresas conspirando, en suma, contra el desarrollo económico y la creación de empleo.

A pesar de este entorno tan “poco amigable” hacia las micro y las pymes, este tipo de empresas suele mostrar un comportamiento económico dinámico y con una importante generación de empleo, que se explica por su mayor capacidad de adaptación o flexibilidad ante los cambios incesantes de la demanda, en razón de sus reducidos costos fijos y su proximidad al consumidor; así como los menores costes laborales unitarios y la menor conflictividad laboral.

Para superar estas dificultades es preciso que las empresas comiencen a abandonar su funcionamiento aislado, característica básica del sector, y puedan recurrir a la cooperación entre firmas o a los acuerdos entre diversos actores sociales y entidades de servicios. La red de relaciones le da a cualquier actor social la posibilidad de captar conocimientos y además, lo hace con sus pares, donde la vivencia de estos suele tener para los empresarios más valor que la teoría.

Por lo general, la práctica habitual de microempresas y pymes suele basarse más en la *desconfianza frente a los competidores locales*, que en la posible colaboración con ellos para la búsqueda colectiva de los servicios necesarios que individualmente no puede generar. Las microempresas y pymes poseen, por tanto, la dificultad adicional de su escasa tradición en cooperación entre empresas, lo cual obliga a actuaciones de animación entre ellas por parte de los agentes del desarrollo local en el territorio.

El déficit de competitividad de microempresas y pymes no está relacionado únicamente con sus dificultades financieras, sino con la baja calidad y diseño de sus productos y procesos productivos, la reducida capacidad de gestión empresarial y tecnológica, la deficiente comercialización de productos y la limitada práctica de cooperación empresarial, entre otros aspectos sustantivos. El acceso a recursos financieros es posible lograrlo territorialmente, aunque sea pagando tipos de interés basados en la usura, pero la oferta de los servicios de desarrollo empresarial no suele encontrarse tan fácilmente en los diferentes ámbitos territoriales.

5. Enfoques que integran el territorio

Los “distritos industriales” y los “clusters” son dos modelos de organización de la producción y, al mismo tiempo, dos enfoques del desarrollo económico, que reconocen un papel fundamental a la localización territorial, aun cuando presentan algunas diferencias significativas. Ambas formas desarrollan modelos de producción y de intercambio basados en el binomio economía y sociedad dando un lugar preponderante a la introducción de innovación.⁶

Esquema 1.6

Distritos o proyectos territoriales	Clusters
Entidad socio-territorial caracterizada por la presencia simultánea activa, en un área territorial delimitada (natural e históricamente), de una comunidad de personas y de empresas que se interrelacionan mutuamente (Becattini, 1989).	Concentraciones geográficas de empresas interconectadas, proveedores especializados, entidades que suministran servicios en actividades relacionadas, e instituciones asociadas: universidades, asociaciones de comercio y otras (Porter, 1990).
Enfatiza un desarrollo de tipo local y asigna un papel estratégico al agrupamiento de empresas y a la comunidad de personas.	Énfasis en la búsqueda de las fuentes de ventajas competitivas de los agrupamientos sectoriales de empresas situados en diferentes territorios.
Territorio considerado como “lugar de vida” en el que se desarrolla la capacidad humana de producción y trabajo de una comunidad.	Modelo organizativo de redes de empresas e instituciones en un determinado ámbito geográfico.
Relación economía – sociedad y papel de las instituciones	
Modelo arraigado en el tejido social, que se realiza en una trama inseparable entre la comunidad de personas y de empresas. Integra el desarrollo económico y el social.	La relación economía-sociedad no aparece claramente y aunque incorpora el componente social, aparece como contexto y no adquiere el mismo protagonismo que el aspecto económico.

⁶ Se exponen aquí algunas de las reflexiones principales del número monográfico de la revista *Economía Industrial*, número 359: “El distrito industrial marshalliano, un balance crítico de 25 años”, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, 2006.

Distanciamiento del concepto de sector y relevancia de los análisis empíricos

Traslada la atención de un proceso productivo tecnológicamente definido a un proceso social-productivo culturalmente definido (Becattini).

La categoría conceptual de sector resulta inadecuada para enfrentar la estrategia competitiva empresarial (Porter).

Métodos utilizados

Ejercicios minuciosos que estudian en profundidad la dinámica de las relaciones entre las empresas, las instituciones y la comunidad local.

Estudios de caso concretos; la finalidad es la realización de análisis estratégicos competitivos (sobre todo estudios de marketing internacional).

Participan varias disciplinas, economía empresarial, incluyendo el análisis histórico, geográfico, sociológico y político.

Análisis que buscan la fuente de ventajas competitivas por localización. Estudios de benchmarking para obtener información relevante para una estrategia competitiva.

Relevancia de la formación de redes y estrategias de colaboración de empresas

Aun con competencia interna, las redes sociales y la confianza entre actores permiten un equilibrio entre competencia y colaboración. Énfasis en la “construcción social del mercado”.

Resalta el papel positivo de la rivalidad junto a la cooperación entre las empresas, lo que favorece la innovación y mejora el rendimiento global del cluster (Porter).

El papel estratégico de la localización

Lo local no es un nivel de análisis, constituye “un lugar de vida”. Exige un análisis de los vínculos con comunidad e instituciones locales.

Lo local constituye principalmente un recurso estratégico, un factor clave de la estrategia competitiva.

El aumento de la productividad no depende solo de las cantidades empleadas de los factores de producción (trabajo, recursos naturales, capital, tecnología), sino también de la forma como estos son organizados o combinados al interior de los procesos de producción y en los diferentes ámbitos territoriales en los que tienen lugar. Así pues, el grado de organización socio-territorial complementa y amplía la eficiencia de la organización al interior de la cadena productiva. No puede aislarse, por tanto, la organización de los proyectos de

integración productiva de los procesos de organización socio-territorial, ya que estos pueden acelerar o retardar la evolución de la productividad generada por las relaciones estrictamente económicas (Becattini, 2006).

Como observamos, esta referencia que se hace al territorio no es “genérica”, es decir, no se refiere al ámbito de distribución espacial de las actividades productivas, sino a los correspondientes entornos de la vida cotidiana en los distintos territorios, en los cuales los elementos socio-culturales y de identidad se entrelazan con las actividades económicas locales influenciándose de forma recíproca (Sforzi, 2006).

Ello exige, por tanto, traspasar las fronteras entre economía y sociedad, en el interior y fuera de la empresa, entre empresas y redes de empresas, entre empresas y territorio. En este sentido, el territorio constituye una variable estratégica para el desarrollo empresarial, junto al análisis del proyecto, los mercados y la tecnología (Lazzeretti, 2006). Para ambos enfoques el territorio y la localización son factores determinantes, pero tienen un tratamiento diferente.

Ambos modelos tienen en cuenta la relación entre economía y sociedad y en ambos es patente la importancia del papel de las instituciones. Asimismo, los dos enfoques abandonan el concepto de sector como unidad de análisis, la cual pasa a ser una categoría subordinada respecto a una unidad de análisis socio-productiva territorial en el caso del distrito o un agrupamiento territorial de empresas en el caso del cluster. En ambos casos se recurre a formas reticulares y a estrategias de colaboración reforzadas por los efectos de la proximidad, puesto que ambos modelos enfatizan la importancia del factor de localización.

6. Iniciativas de desarrollo económico local

La eficiencia productiva no depende tan solo de lo que ocurre al interior de la empresa, en términos de su reorganización inteligente. También es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraestructuras básicas, de la oferta de los servicios de desarrollo empresarial en su entorno territorial y de la eficiencia alcanzada en el conjunto de relaciones y redes existentes a o largo de la cadena productiva en la que se inserta dicha empresa. Así, las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, sino que también “compiten”, por decirlo de alguna forma, el entorno territorial e institucional en el que dichas empresas se encuentran, lo cual explica además, de forma decisiva, la eficiencia productiva y competitividad empresarial.

La existencia de recursos humanos calificados, la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, la disponibilidad de servicios especializados

de apoyo a la producción que permitan que dichas empresas accedan a la información estratégica de mercados y tecnologías, líneas de comercialización y cooperación entre empresas, entre otros, son aspectos de un mercado de factores estratégicos que hay que construir territorialmente, en un esfuerzo conjunto de toda la sociedad, para lograr disponer de entornos innovadores en los distintos ámbitos locales.

En este sentido, una sociedad se organiza colectivamente con eficiencia o no lo hace. Pero ello es, en esencia, una tarea colectiva o ejercicio sistémico que requiere instancias de concertación entre actores y mecanismos institucionales de organización económica en cada territorio. La superación de las rigideces burocráticas del viejo aparato estatal no radica en el abandono de las instancias de regulación en manos de un sector privado empresarial cuya finalidad última, el máximo beneficio, no puede ser el único criterio organizador de las sociedades.

Por otra parte, tras años de aplicación de reformas macroeconómicas, dichas políticas –pese a lograr en algunos casos un mayor control de los equilibrios básicos– no fueron suficientes para asegurar la innovación tecnológica y de gestión del tejido productivo y empresarial, mayoritariamente compuesto por microempresas y pequeñas y medianas empresas; para incrementar el empleo productivo y mejorar la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales; para prevenir la degradación del medioambiente; para difundir el crecimiento económico de forma más equilibrada en los diferentes territorios; y, en definitiva, para mejorar el nivel de vida y desarrollo humano de la población.

Asimismo, cuando se habla de estrategias de desarrollo económico, tradicionalmente se visualizan como procesos secuenciales vinculados a la industrialización, terciarización y urbanización, que son asimilados al avance de la “modernización”. De este modo, la estrategia de desarrollo “desde arriba”, de carácter concentrador y basado en la gran empresa o en las grandes inversiones, pasa a ser considerada (a modo de una gran “idea-fuerza”) como la vía fundamental del supuesto desarrollo. La fortaleza de las convicciones ideológicas, reiteradas de forma acrítica a través de las instituciones de enseñanza de la economía o de los principales medios de comunicación, ayuda a mantener esta percepción incompleta acerca de una versión del desarrollo económico que no incorpora a los actores reales y sus capacidades potenciales en sus territorios concretos.

El logro de los equilibrios macroeconómicos no garantiza por sí solo el desarrollo económico. Asimismo, la estrategia de desarrollo concentrador no es la única existente o posible, ya que también tienen una importancia decisiva, sobre todo en términos de empleo y territorio, otras estrategias de desarrollo “desde abajo” y sustentadas por factores no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales. Generalmente, este tipo de desarrollo

económico de carácter local, basado en una utilización de recursos endógenos y llevado adelante sobre todo por empresas pequeñas, ha ido surgiendo sin demasiado o ningún respaldo político-administrativo desde las instancias centrales de la administración pública. El surgimiento de dichas iniciativas de desarrollo económico local ha dependido esencialmente de los agentes territoriales, mediante la concertación de esfuerzos diversos (Vázquez Barquero, 1988).

Para impulsar el desarrollo económico con generación de empleo productivo, mayor equidad social y sustentabilidad ambiental es imperativo un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas encaminadas al logro de los principales equilibrios macroeconómicos, deben impulsarse otras de carácter territorial destinadas a identificar y fomentar las potencialidades existentes, tarea en la cual los gobiernos provinciales y locales deben desempeñar un papel decisivo como animadores y facilitadores de la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial.

7. El enfoque del desarrollo económico local

Como se resume en el Esquema 1.7, mientras en la teoría y política del desarrollo concentrador “desde arriba” se señala que el crecimiento cuantitativo y la maximización del producto interno bruto son las guías del desarrollo, en las estrategias de desarrollo económico local se aprecia un mayor interés y preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas, la mejora del empleo, ingreso, inclusión social y calidad de vida, así como el mantenimiento de la base de recursos naturales y el medio ambiente local.

Del mismo modo, frente a las estrategias basadas en el apoyo financiero y tecnológico externo, se destaca la importancia del esfuerzo endógeno de articulación del tejido productivo y empresarial local, la potenciación de los recursos propios, el involucramiento de las entidades financieras locales y, en definitiva, la adaptación de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base territorial, con un control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores locales.

Esquema 1.7

Desarrollo desde arriba	Desarrollo desde abajo
<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico cuantitativo • Maximización tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) • Generación de empleo dependiente del ritmo de crecimiento económico 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades de la población • Mejoramiento del empleo y de las relaciones laborales (políticas activas de empleo)

Desarrollo desde arriba	Desarrollo desde abajo
<p>Estrategias basadas en el apoyo externo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inversiones extranjeras • Ayuda exterior • Fondos de compensación territorial y subsidios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a los principales activos productivos (tierra, crédito, etc.) • Mejora de la distribución del ingreso • Valorización del medio ambiente y sustentabilidad ambiental • Valorización del patrimonio cultural como base para actividades productivas locales <p>Estrategias basadas en la potenciación de los recursos endógenos y aprovechamiento de las oportunidades externas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articulación de sistemas productivos locales y vinculación del tejido empresarial y tramas productivas • Fomento a la creación de nuevas empresas locales • Involucramiento de los actores locales en el proceso de desarrollo
<p>Difusión del crecimiento a partir del dinamismo de los núcleos centrales. Imagen de la “locomotora” de los países centrales, que supuestamente arrastra a las economías de los países en desarrollo</p>	<p>Impulso del desarrollo económico local mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y el diseño territorial de las políticas de fomento productivo</p>

El enfoque del desarrollo económico local dista mucho de constituir un proyecto autárquico. Por el contrario, busca difundir el desarrollo desde abajo y con los actores locales, tratando de endogeneizar territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo. No es una visión cerrada, ya que también se basa en el aprovechamiento de las oportunidades de dinamismo externo existentes. Dicho enfoque no solo puede hacerse desde abajo. Requiere también un contexto “amigable” desde las instancias centrales, es decir “desde arriba”. El Estado central no pierde relevancia en este enfoque; simplemente debe repensar de forma colectiva sus nuevas funciones de regulación, mientras cede competencias sustantivas a los restantes niveles de las administraciones públicas territoriales.

Es importante señalar nuevamente que el enfoque del desarrollo económico local no cuestiona la necesidad de atender a los equilibrios macroeconómicos, sino la simplificación que se hace de la compleja realidad

socioeconómica mediante un cuadro macroeconómico, sin incorporar los niveles *microeconómico* y *mesoeconómico* del desarrollo, ni los actores económicos y sociales en los respectivos ámbitos territoriales donde estos trabajan y viven. Igualmente, hay que insistir en que el desarrollo económico local no es únicamente una estrategia de aprovechamiento de los recursos endógenos, ya que se trata también de endogeneizar las oportunidades de dinamismo económico externo existentes.

Como vemos, las estrategias de desarrollo económico local conciben el *territorio* como un agente de transformación social y no como simple espacio o soporte funcional. El territorio socialmente organizado y sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, son aspectos muy importantes desde la perspectiva del desarrollo local.

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

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

Las municipalidades y los gobiernos provinciales que no emprendan estas actividades difícilmente podrán situarse como agentes animadores del desarrollo productivo y de la generación de riqueza y empleo en sus ámbitos territoriales. En todo caso, cabe subrayar que no es el desmantelamiento del Estado lo que asegura el desarrollo, sino la definición de una *nueva agenda* de actuaciones concertadas entre el sector público, el sector empresarial y el conjunto de la sociedad civil territorial (trabajadores/as, entidades financieras, universidades regionales, centros de investigación científica, organizaciones no gubernamentales, entre otros), en la que la planificación del desarrollo se visualice como una tarea de interés común para elevar el nivel de vida de la población en cada territorio.

En este contexto, una mirada a las mejores prácticas internacionales nos muestra que en los países desarrollados han ido surgiendo a lo largo de estas últimas décadas un conjunto diverso de *iniciativas locales de desarrollo*, tratando de generar actividades, empresas o nuevos empleos mediante:

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

Las iniciativas locales de desarrollo son múltiples y diversas y han sido alentadas inicialmente desde diferentes territorios subnacionales (regionales o locales), sin demasiados apoyos por parte de los gobiernos centrales. El núcleo propositivo básico de este conjunto de iniciativas locales de desarrollo subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con un tipo de *ajustes flexibles* desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir apropiadamente, esto es, en su propio contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la calificación de recursos humanos necesaria según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Esto implica subrayar la innovación y la capacidad propia de desarrollo local, más que las modalidades de redistribución, desde el nivel central. Por eso, la *descentralización* constituye una herramienta indispensable en este proceso, al otorgar competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes instancias territoriales.

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

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

8. La competitividad sistémica

El enfoque de la competitividad sistémica trata de reforzar la visión de la competitividad como resultado de la interacción entre el Estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa del conjunto de la sociedad. Para su análisis introduce la distinción e interacción de cuatro niveles: *meta, macro, meso y micro* (Esquema 1.8).

El nivel *macro* debe asegurar condiciones macroeconómicas estables y favorables para el desarrollo de las distintas provincias y territorios del Estado. Ello incluye, asimismo, un marco regulatorio y jurídico apropiado para las microempresas y pymes, así como el acceso al crédito para este tipo de empresas de menor dimensión, un tratamiento fiscal no penalizador para su actividad productiva, un marco laboral que estimule las condiciones de trabajo digno, etc.

En el nivel *micro* aparecen las actuaciones decisivas sobre la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión en las actividades productivas y tejido de empresas existente en cada territorio, para lo cual las empresas, instituciones de apoyo y resto de organizaciones, públicas y privadas, deben colaborar y reorganizarse tanto a nivel interno como dentro de su entorno inmediato. La consecución simultánea de eficiencia, flexibilidad, calidad y velocidad de reacción supone introducir profundos cambios en tres planos: organización de la producción, desarrollo de productos y relaciones de suministro.

Esquema 1.8

Niveles de la competitividad sistémica



Fuente: Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer. Revista CEPAL, Santiago de Chile, N°59 (1996)

En este nivel se encuentran, entre otros, aspectos tan decisivos como la gestión empresarial, la gestión de la innovación, la formación de redes de cooperación empresarial y tecnológica, o la creación de sistemas territoriales de formación de los recursos humanos según las necesidades apreciadas en los sistemas productivos locales. En una fase de cambio estructural como la actual, las actuaciones en este nivel microeconómico son decisivas.

El nivel *meso* hace referencia al entorno empresarial formado por el accionar de las instituciones públicas y privadas, y las relaciones de cooperación –formales y no formales– entre instituciones, empresas y gobierno. Incorpora elementos como el grado de desarrollo de las instituciones, de la estructura productiva y de servicios, el tipo de regulación de los mercados, las políticas de competitividad, el nivel de desarrollo de la tecnología, la educación, los recursos humanos, el medio ambiente y las interrelaciones de las firmas con otras empresas e instituciones que conforman las redes en las que realizan su actividad productiva. Es en este nivel donde la competitividad se transforma en un concepto más complejo, al dejar de ser un fenómeno asociado a una empresa individual, o a la visión de lo macro y el enfoque sectorial, para con-

templar los territorios como una matriz relacional de redes de empresas en un contexto histórico, social y cultural determinado. La palabra “meso” indica también la importancia de la intermediación para conseguir la integración de las diferentes políticas sectoriales dentro de una lógica y estrategia territorial de desarrollo. En esto consiste, al fin y al cabo, la capacidad para construir un entorno territorial innovador.

Finalmente, el nivel *meta* subraya la capacidad de aprendizaje y de respuesta del territorio a los requerimientos que todo esto plantea. Se trata de impulsar la capacidad de animación social y la concertación estratégica de actores territoriales, para lo cual se hace necesario modernizar las administraciones públicas, promover la cultura emprendedora local, e impulsar el asociativismo y la participación ciudadana, entre otros aspectos sustantivos. La formación de *capital social* en los diferentes territorios eleva la capacidad de los diferentes grupos de actores para articular sus intereses y satisfacer entre todos los requerimientos tecnológicos y organizativos que plantea el cambio estructural actual. El capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación entre los distintos actores sociales. Se trata de un recurso que en combinación con otros factores permite lograr beneficios para los que lo poseen (Durstun, 2000).

El enfoque de la competitividad sistémica implica, pues, que debe existir coordinación en y entre estos cuatro niveles. Para ello es fundamental la disposición al diálogo entre los actores sociales, a fin de favorecer la cohesión de esfuerzos y canalizar conjuntamente el potencial creador de la sociedad local. La capacidad competitiva exige un nivel elevado de organización, interacción y gestión por parte de los actores, con el fin de lograr una gestión sistémica que abarque a la sociedad en su conjunto.

De este modo, el desarrollo no solamente exige actuaciones en el nivel *macro*, sino que incluye fundamentalmente mejoras y cambios en el nivel *micro*, así como reformas y cambios de contenidos en el nivel *meso* de la actuación de las administraciones públicas y la concertación estratégica con los agentes socioeconómicos y de la sociedad civil en su conjunto. Todo ello, con una visión estratégica resultado de una actuación participativa, como lo señala el nivel *meta* citado.

Se sabe también que el logro de ventajas competitivas duraderas ya no descansa solamente en los bajos costos de la mano de obra, la abundancia de recursos naturales o los diferenciales de los tipos de cambio y tasas de interés. Estas fuentes de *ventajas comparativas* de carácter estático están siendo sustituidas o complementadas por las *ventajas competitivas* de carácter dinámico, basadas en la introducción constante de innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión, sustentadas en la incorporación de información y conocimiento y, en definitiva, en la calidad de los recursos humanos involucrados.

Seguir basando una estrategia de crecimiento económico en salarios bajos o explotación de recursos naturales baratos constituye una apuesta extremadamente vulnerable, justificable sólo a falta de otras alternativas en el corto plazo, como una simple etapa provisional, dentro de un proceso que debe ir incorporando progresivamente las innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales mencionadas, y que pueden permitir la creación de nuevas actividades, mantener mayores niveles de valor agregado en la producción, abrir nuevos mercados, revitalizar sectores maduros y en definitiva, impulsar el fortalecimiento del tejido empresarial en cada territorio.

En otras palabras, la prioridad concedida a las innovaciones productivas (tanto en el plano tecnológico, como en las innovaciones de gestión y organización, y las innovaciones socioinstitucionales requeridas para todo ello) permite el tránsito desde las ventajas comparativas de carácter estático, basadas en la dotación de factores, a las *ventajas competitivas dinámicas*, que radican en mejoras de productividad, calidad y diversificación de los productos (bienes y servicios), es decir, la introducción de mayor valor agregado de conocimiento estratégico.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

1. Estrategias para el desarrollo económico local

Entre las directrices para el diseño de políticas de desarrollo económico local hay que destacar ámbitos decisivos como:

- La selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas para lograr los objetivos de desarrollo económico local.
- La formación de recursos humanos según los requerimientos de los sistemas productivos locales.
- La ampliación del mercado interno y la generación de empleo productivo vinculado a la atención necesaria de las necesidades básicas (urgente en sociedades con carencias acumuladas).
- El fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir o fortalecer la institucionalidad y un *entorno territorial innovador* que facilite el acceso a los servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pymes locales.
- La utilización de los diferentes esquemas de integración supranacional como plataforma para la exposición paulatina a las exigencias de la competitividad internacional.
- La formación de un equipo promotor en el territorio capaz de promover políticas en este sentido.
- Las mayores exigencias de competitividad en los mercados internacionales y las *“mejores prácticas”* existentes son una referencia para la introducción de niveles superiores de competitividad tanto en el mercado interno como en el mercado internacional, siendo absolutamente prioritario atender la articulación interna de los sistemas productivos locales, de forma que pueda lograrse un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos, la formación o reconstrucción de la base económica interna y, con ello, sustentar a largo plazo el éxito competitivo en los mercados, tratando de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes.

Según señalan Alonso y Méndez (2000), la introducción de innovaciones productivas puede desplegarse a través de:

- Innovaciones de *producto* o de *proceso productivo*
- Innovaciones en *métodos de gestión*
- Innovaciones *sociales o institucionales*.

En el primer caso se trata de la introducción de nuevos materiales, mejoras en el diseño y diversificación de productos, creación de marcas, certificación de calidad o control ambiental. Las innovaciones de proceso productivo se refieren a la instalación de nuevos equipos, nuevas instalaciones o mejoras en la línea de producción actual, control de calidad, informatización y mejoras en la relación con proveedores.

Entre las innovaciones en métodos de gestión se incluyen las mejoras en organización de la producción y el proceso de trabajo, acceso a redes de información y calificación de recursos humanos. Finalmente, entre las innovaciones de carácter social e institucional cabe citar la promoción de actividades innovadoras, el desarrollo de competencias para emprender, la descentralización de decisiones sobre innovación, la concertación entre agentes públicos y privados y la difusión de “buenas prácticas”. Como vemos, incluye una diversidad de aspectos concernientes a cuestiones técnicas, organizativas y sociales que se realizan dentro de un contexto territorial que puede facilitar de ese modo las condiciones para el estímulo innovador.

Así pues, podemos diferenciar, por un lado, un conjunto de factores *externos* a la empresa, tales como el sistema de Ciencia y Tecnología, el estímulo social y cultural hacia la creatividad y la promoción de la cultura emprendedora local, la vinculación del sistema educativo con los requerimientos y problemas del sistema productivo local, el grado de exigencia planteado por proveedores y consumidores locales, entre otros. Por otro lado, están los factores *internos* a la empresa, como el tipo de gestión y organización empresarial, el estilo de dirección, la calificación, involucramiento y motivación de los recursos humanos empleados, la calidad de las relaciones laborales, o la capacitación empresarial y tecnológica.

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

Esta introducción de innovaciones tecnológicas cuestiona la clásica división entre sectores económicos (primario, secundario y terciario), ya que la incorporación de tecnologías tiende a diferenciar esencialmente entre productos

(bienes o servicios) de alto o bajo contenido tecnológico, con independencia del origen sectorial de los mismos. Finalmente, una adecuada gestión de la innovación estimula también la creatividad y motivación de los miembros de la organización (ya sea pública o privada) y facilita la identificación de ideas con potencialidad de convertirse en proyectos rentables.

La introducción de innovaciones productivas crea nuevas condiciones competitivas que influyen directamente en el desarrollo de las empresas. Cuando el tejido empresarial está compuesto fundamentalmente por microempresas y pymes, la concertación estratégica entre las administraciones públicas territoriales, el sector privado empresarial y las entidades oferentes de servicios de desarrollo empresarial resulta decisiva para garantizar el acceso a estos servicios de apoyo a la producción y para facilitar la cooperación entre empresas. Este es un desafío principal para los países en desarrollo, lo que subraya la necesidad de impulsar estos escenarios de articulación de actores.

Por otro lado, en la pugna competitiva actual, existen componentes de cooperación empresarial sin los cuales no es posible explicar el logro del éxito competitivo. Hoy día, las diferentes fases de la “cadena de valor” (Porter, 1990), esto es, diseño del producto, tecnología, aprovisionamientos, manufacturación, publicidad, comercialización, distribución, ventas, gestión de cobro y servicio técnico posventa, pueden ser interiorizadas por las propias empresas, subcontratadas a otras empresas o entidades organizativas prestatarias de tales servicios o mediante alianzas estratégicas. De ahí que la existencia de un “entorno territorial” facilitador del acceso a todos los contactos empresariales y servicios de apoyo a la producción, resulta decisivo para el desarrollo económico local. Sin el mismo, es difícil pensar en la generación de iniciativas empresariales que logren superar la fragilidad en que suelen desenvolverse.

Como vemos, la innovación tecnológica es algo más que una alternativa o posibilidad competitiva, ya que constituye, de hecho, un imperativo para la organización productiva y empresarial. En este sentido, una parte del tejido empresarial no puede atender de forma aislada a las exigencias necesarias para su modernización, lo cual obliga –desde una lógica de responsabilidad de la política de desarrollo económico y social de cualquier país– a facilitar la superación del aislamiento en que se encuentran estas empresas de menor dimensión, tratando de “acondicionar” los respectivos territorios con la dotación de instrumentos de apoyo necesarios.

Ello no equivale a una ayuda directa a la producción, sino que supone una inversión en infraestructura intangible de conocimiento estratégico, como son los servicios de desarrollo empresarial para microempresas y pymes y los servicios de empleo que aseguren la formación necesaria de los recursos humanos para capturar las oportunidades productivas generadas.

Así, en una época de grandes mutaciones tecnológicas y sociales, las organizaciones deben dotarse de mayor *flexibilidad* de funcionamiento, adaptándose a los crecientes cambios. El dominio tecnológico y la capacidad para su uso y difusión son la fuente principal de *ventajas competitivas dinámicas*, lo cual implica atender de forma prioritaria a la formación de capital humano, así como a la incorporación de innovaciones socioinstitucionales en el territorio.

De este modo, también las políticas sociales tales como la salud y educación, entre otras, deben dejar de ser consideradas como políticas “asistenciales”, para formar parte de las políticas de desarrollo, ya que ayudan a crear y formar el recurso estratégico principal, esto es, el *capital humano*.

Por otra parte, aunque no se compita en la totalidad de los sectores globalizados, las empresas deben tener como referente las innovaciones tecnológicas, organizativas, sociales e institucionales, como medio de introducir la tensión modernizadora necesaria en el conjunto del sistema productivo y el tejido empresarial de cada territorio.

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

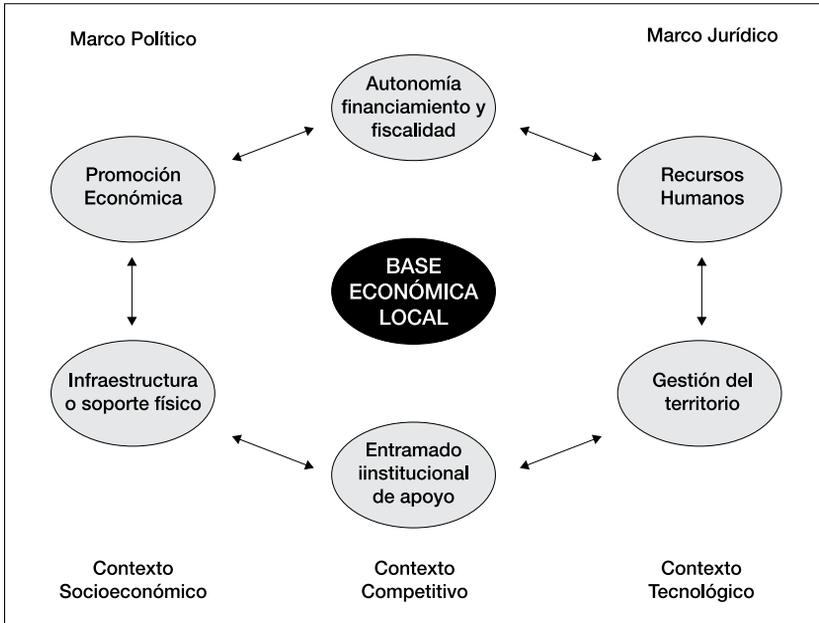
El hecho de innovar, en síntesis, no sólo depende de la existencia de recursos financieros, sino de la actitud y predisposición al cambio, lo cual puede facilitarse mediante la promoción de una *cultura innovadora* (no rentista o especulativa) en el seno de las empresas y la sociedad local, que promueva la asunción de riesgos, la participación y la creatividad.

La herencia de una administración centralista y vertical, por su parte, no debe constituir un obstáculo insalvable. La reforma de las administraciones públicas en el sentido de la descentralización territorial participativa es también parte fundamental de las estrategias de desarrollo económico local.

2. Factores característicos del desarrollo económico local

Como vemos, existen diferentes factores relevantes en una estrategia de desarrollo económico local, los cuales pueden observarse en el Esquema 2.1:

Esquema 2.1



Con respecto a los contextos tecnológico, socioeconómico y competitivo se destacan algunos de los elementos que deben ser tenidos en cuenta por cualquier iniciativa empresarial:

- El carácter continuo y acelerado de la innovación tecnológica y el acortamiento de los ciclos de vida de productos y procesos productivos.
- La importancia del conocimiento y, por tanto, de los recursos humanos calificados como fuente principal de ventajas competitivas dinámicas.
- La trascendencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.
La mayor flexibilidad de los sistemas productivos y los mercados de trabajo.
- El incremento de las exigencias de productividad y competitividad ante escenarios mucho más abiertos a la competencia externa.
- La importancia de la diferenciación productiva y la segmentación de la demanda y los mercados.
La evaluación de los impactos ambientales del desarrollo y la consideración del capital natural como un activo importante para el desarrollo económico local.
- Las alianzas estratégicas, la cooperación empresarial y el funcionamiento en red para el acceso a elementos decisivos de información y conocimiento para la mejora de la productividad y competitividad.

Estos rasgos del contexto son elementos condicionantes más que factores “exógenos”, ya que muchos de ellos son elementos que deben guiar la propia estrategia local de desarrollo y, como tal, son aspectos no ajenos al problema.

Junto a estos factores cabe aludir a los específicamente vinculados al desarrollo económico local:

- *Soporte físico*: incluye infraestructuras básicas (agua, red vial, telecomunicaciones, energía, tratamiento de residuos, etc.); oferta de suelo industrial y comercial; equipamientos de vivienda, servicios básicos, cultura, deporte y tiempo libre, que contribuyen a la calidad de vida de la población local.

- *Entramado institucional de apoyo*: existencia de organismos intermedios o servicios locales especializados en el fomento productivo; centros tecnológicos y de investigación y desarrollo para la innovación local (I+D+i) que permitan el aprovechamiento por parte de las microempresas y pymes locales de los avances científicos y tecnológicos y otros elementos que fortalezcan su competitividad.

- *Promoción económica o fortalecimiento productivo*: incluye la ordenación de actividades económicas en el territorio; la existencia de líneas de actuación para la diversificación de la base económica local; prospección de oportunidades y recursos potenciales; recolección de información estadística socioeconómica a nivel local; promoción de la imagen del territorio y de sus productos (marketing territorial); impulso de la asociatividad empresarial.

- *Gestión del territorio*: debe facilitar la cooperación eficiente entre los diferentes niveles de la administración pública, tanto horizontal (interna y con actores sociales locales), como vertical (otros niveles territoriales del Estado). Esa capacidad de la gestión pública debe reflejarse también en un eficiente servicio al ciudadano, resolviendo con rapidez los procesos y trámites administrativos y mostrando efectiva capacidad para captar y ejecutar con eficacia los recursos destinados al desarrollo económico local. La integración de servicios, la eliminación de barreras burocráticas y la mejora de la comunicación con la ciudadanía, son elementos definitorios del atractivo que los gobiernos provinciales, municipales y comunales pueden ofrecer para la localización en su territorio de inversiones productivas generadoras de empleo.

- *Recursos humanos*: Se trata de una gran restricción para el cambio, ya que involucra aspectos decisivos como la existencia de un nivel adecuado de capacitación y formación; la existencia de una oferta educativa amplia y de calidad orientada por las necesidades del mercado de trabajo local, así como los mecanismos de inserción y seguimiento laboral, la transparencia del mercado de trabajo; las actitudes de liderazgo y capacidad emprendedora territorial; la capacitación empresarial y tecnológica, así como de los equipos encargados de gestionar el desarrollo (agentes de desarrollo local). Todos estos son elementos que contribuyen a crear una oferta atractiva para la generación de actividades económicas.

- *Autonomía, financiamiento y fiscalidad*: son aspectos que complementan a los enunciados anteriormente, y que incluyen los incentivos a la inversión y el empleo, la adecuación de la fiscalidad municipal a la promoción del desarrollo local, los instrumentos financieros de apoyo a microempresas y pymes, la participación, difusión y promoción de entidades públicas de apoyo financiero (como las sociedades de garantía recíproca, sociedades de capital semilla o de capital riesgo, etc.).

Si bien hay otras maneras de explicitar el conjunto de componentes y requerimientos necesarios para la construcción y coordinación de la oferta territorial apropiada para la modernización de la base económica y tejido empresarial local, sin el trabajo sobre estos factores territoriales será difícil atender a la demanda subyacente de la base económica local y, sin ello, los efectos de difusión del crecimiento económico, empleo e ingreso, seguirán siendo limitados y desigualmente distribuidos por el conjunto de territorios de la economía nacional.

3. La modernización del tejido empresarial y los servicios a empresas

La diversificación del tejido productivo, así como el incremento de valor agregado en la producción local, deben ayudar a sentar bases más sólidas de difusión de los efectos positivos del crecimiento económico, el empleo y el ingreso. En este sentido, las actuaciones –públicas y privadas deben estar dirigidas a lograr una mayor articulación productiva interna en las economías locales ya que ello permite disponer de una base más sólida de sustentación de las actividades orientadas hacia cualquiera de los mercados de destino, incluyendo los segmentos de mercado internacional, tratando de superar los clásicos enclaves de exportación sin mayor capacidad de difusión de efectos multiplicadores de crecimiento y empleo.

En una fase de transición tecnológica como la actual es muy importante, también, identificar las debilidades de las unidades productivas en cada territorio. La presencia mayoritaria de pequeñas empresas muestra el enorme esfuerzo a realizar en términos de innovación productiva y empresarial, donde las políticas genéricas dictadas desde el nivel central del Estado resultan bastante ineficaces. En otras palabras, sin una política específica de desarrollo de los diferentes *sistemas productivos locales* no es posible atender adecuadamente la modernización de este tejido empresarial mayoritario.

También es importante mantener la tensión por la innovación, un ejercicio que no sólo compete a las empresas, sino a las relaciones de las empresas entre sí y sobre todo, a las relaciones de las empresas con su propio entorno territorial desde el que se construyen las ventajas competitivas dinámicas. Solo de esta forma las microempresas y pymes podrán desplegar *redes locales* con

proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la *asociatividad*, la *proximidad territorial*, las *economías de aglomeración*, y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores en el territorio, reduciendo con ello los niveles de incertidumbre y los elevados *costes de transacción*.

El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en un lugar de estímulo de innovaciones y de amplificación de informaciones, siendo un “actor” suministrador de recursos estratégicos y *externalidades positivas* para la eficiencia productiva y la competitividad empresarial. Entre estos factores podemos diferenciar los de naturaleza tangible, como los productos y procesos productivos y las infraestructuras físicas; y los factores de naturaleza *intangibles*, los cuales dependen de la capacidad de los empresarios y de los actores locales en general, tanto públicos como privados, para crear o mantener las condiciones e institucionalidad apropiadas para el fomento de las innovaciones productivas y de gestión, a través del despliegue de acuerdos de concertación estratégica y su concreción en instituciones de desarrollo económico y empleo local. Estos componentes intangibles de “capital social” son determinantes en el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local, como ya se ha señalado.

En definitiva, las ventajas del empresario innovador descansan también en la construcción social de estos componentes básicos del contexto territorial favorable a la introducción de innovaciones productivas, y no solamente en su carácter emprendedor, que es también, en buena medida, fruto de este contexto territorial. De ese modo, como se ha señalado, los sistemas de salud y educación, así como la existencia de una cultura local favorable a la creatividad y el emprendimiento, forman parte sustantiva del entorno facilitador de la innovación tecnológica, al ocuparse de la valorización de los recursos humanos en un ambiente que propicia el desarrollo productivo y empresarial. El mismo análisis vale para los temas urbanos y ambientales, que también intervienen de forma decisiva en la construcción de la capacidad competitiva de un territorio.

Finalmente, dentro de los servicios de apoyo a la producción hay que diferenciar los servicios a empresas y los servicios financieros. El acceso a los mismos constituye una cuestión fundamental desde el punto de vista del desarrollo económico local.

El Esquema 2.2 resume el conjunto de *servicios de desarrollo empresarial*, los cuales incorporan elementos de “conocimiento” estratégico en términos de información empresarial, capacitación en gestión empresarial, tecnológica y en consultoría de empresas, innovación productiva, comercialización y apoyo a la exportación, cooperación interempresarial y creación de nuevas firmas, así como asesoramiento financiero para la realización de los proyectos de inversión.

El acceso a estos servicios intangibles y de carácter real es un factor esencial para la modernización productiva del conjunto de empresas y actividades

económicas en un territorio. Lamentablemente, la oferta de dichos servicios suele concentrarse en las principales ciudades, no existiendo actuaciones suficientes dirigidas a crear una oferta de servicios de desarrollo empresarial en los diferentes ámbitos territoriales, a fin de apoyar el funcionamiento y modernización de las micro y pequeñas y medianas empresas.

Esquema 2

Servicios de desarrollo empresaria

- **INFORMACIÓN EMPRESARIAL:** acceso a información relevante para el desarrollo de actividades empresariales. Bases de datos de interés empresarial. Servicios de atención personalizada para micro, pequeñas y medianas empresas.
- **CAPACITACIÓN EN GESTIÓN EMPRESARIAL:** mejora de la calificación en gestión, administración y dirección de empresas.
- **CAPACITACIÓN EN GESTIÓN TECNOLÓGICA:** mejora de la calificación de la empresa en la gestión de tecnologías específicas.
- **CAPACITACIÓN EN CONSULTORÍA DE EMPRESAS:** fortalecimiento de la capacidad territorial en servicios de consultoría.
- **APOYO A LA INNOVACIÓN PRODUCTIVA:** asesoría y realización de diagnósticos especializados sobre innovaciones de producto y proceso, conocimiento de materiales, semillas, insumos, diseño de producto, imagen de marca, certificación, normalización y control de calidad, análisis de impactos ambientales, envase y embalaje, seguridad industrial, etc.
- **COMERCIALIZACIÓN Y APOYO A LA EXPORTACIÓN:** facilitar la información de mercados de insumos y destino, acceso a canales de comercialización y mercados externos a la región, capacitación en comercio exterior, organización de ferias, etc.
- **COOPERACIÓN EMPRESARIAL Y CREACIÓN DE EMPRESAS:** fomentar la cooperación entre microempresas y pymes, alentar alianzas estratégicas empresariales y promover la creación de nuevas empresas, bolsas de subcontratación de empresas, promoción de redes de empresas, creación de “viveros” o incubadoras de empresas, etc.
- **ASESORAMIENTO FINANCIERO:** asesoría a las microempresas y pymes en el acceso al crédito, productos financieros y realización de los proyectos de inversión.

4. La introducción de innovaciones

El desarrollo económico depende de la capacidad para introducir innovaciones al interior de la base productiva y el tejido empresarial de un territorio. Tradicionalmente se ha reducido el concepto al señalar que el mismo de-

pende de la inversión de recursos financieros. Sin embargo, la disponibilidad de estos recursos no es suficiente por sí sola, ya que pueden dirigirse hacia actividades de carácter improductivo o especulativo, sin asegurar que la inversión tenga un carácter productivo, cuestión que depende también de otros factores básicos.

Además, la introducción de innovaciones no es únicamente resultado de la investigación científica y desarrollo tecnológico realizado por las grandes empresas o los principales laboratorios públicos o privados. La introducción de innovaciones no depende ni del tamaño de las empresas, ni de la financiación dedicada a la ciencia y tecnología básicas. Para que las innovaciones se produzcan es necesario que los usuarios, esto es, los agentes productivos y empresariales, se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo en los diferentes procesos productivos. De ahí la importancia, cada vez mayor, de los *sistemas territoriales de innovación*.

Las innovaciones tecnológicas han estado siempre en el origen de las revoluciones de los procesos productivos. La incorporación de nuevas técnicas supone modificaciones en los sistemas de fabricación, las cuales conducen a incrementos de productividad y reducción de costos, así como mayores niveles de calidad y variedad en la oferta de bienes y servicios. De esta forma, se incrementan los intercambios comerciales y se estimula el crecimiento económico (Bueno y Morcillo, 1993).

Sin embargo, todas estas *innovaciones tecnológicas* requieren cambios o mejoras gerenciales y organizativas en el funcionamiento de las empresas y en la administración pública, así como diferentes tipos de involucramiento de los agentes socioeconómicos e institucionales, a veces como condición previa para la introducción de dichas mejoras. Las innovaciones tecnológicas no se dan en el vacío, sino como parte de las transformaciones sociales e institucionales. Por eso, entendemos la innovación en su sentido más amplio, es decir, incluyendo los cambios e *innovaciones sociales e institucionales* que la acompañan y la hacen posible.

En muchas ocasiones, el éxito competitivo no depende tanto de la adquisición de nuevas máquinas, como de las mejoras organizativas y de los cambios sociales y culturales que permitan la instalación de redes en el territorio, capaces de aunar esfuerzos y desarrollar sinergias positivas para:

Mejorar la calidad de las prestaciones de las empresas, lo que implica mejoras en las relaciones personales dentro del grupo de trabajo como requisito para el incremento de productividad.

Mantener y dinamizar el potencial de creatividad, innovación y solución de los problemas, que requiere un ambiente propicio a la expresión y ampliación de los talentos personales.

Satisfacer las necesidades y exigencias de los cambios en la demanda.

Generar redes que permitan la transmisión de conocimientos y aprendizajes dentro del sistema productivo local.

Como parte de este contexto social de innovación, se incluyen los cambios institucionales necesarios en los diferentes niveles territoriales y funcionales de la administración pública y las diferentes organizaciones del sector privado y la sociedad civil, a fin de facilitar los procesos de adaptación económicos, sociales y culturales reseñados.

5. La integración productiva

En términos de intervención o de diseño de políticas de actuación, resulta obligatorio pensar conjuntamente la “construcción social del territorio” y el fomento de los proyectos de integración productiva, a fin de fomentar acciones colectivas entre las microempresas y pymes. Las políticas no pueden ser exclusivamente empresariales ya que los ámbitos de intervención son sistemas de producción que tienen sus raíces evolutivas en nexos socioculturales e institucionales de los territorios o lugares donde se sitúan (Bellandi, 2006).

Esto quiere decir que se requieren políticas de desarrollo territorial, con objetivos que abarquen al capital humano, el capital social e institucional, el capital natural, y el capital económico y financiero local. Estas políticas deben tratar de impulsar o abrir espacios de encuentro entre los diferentes actores –públicos y privados– territoriales, a fin de promover un aprendizaje colectivo, alentar relaciones de confianza e impulsar la cohesión social, no solo por motivos éticos sino también por consideraciones de eficiencia económica y empresarial.

Entre estos aspectos merecen destacarse los siguientes:⁷

- Organización en red y cooperación entre proyectos.
- Enfoque integrado.
- Enfoque ascendente.
- Enfoque territorial.
- Gestión de proximidad y cofinanciación.
- Cooperación público-privada.
- Importancia de la innovación.

El *enfoque integrado* trata de superar la fragmentación habitual de los enfoques sectoriales, a partir de un planteamiento en el que las acciones se coordinan en un conjunto coherente. Esto exige, desde luego, grados importantes

⁷ Algunos de los aspectos esenciales del diseño de los proyectos de integración productiva son coincidentes con las buenas prácticas existentes a nivel internacional, en particular con las iniciativas de desarrollo económico local en el medio rural (iniciativas *Leader* de la Unión Europea). Comisión Europea, 2001.

de coordinación institucional entre los diferentes niveles de las administraciones públicas, así como una eficaz cooperación público-privada territorial, aspectos ambos que no siempre están presentes y que obligan a priorizar esfuerzos por parte de los gestores de los proyectos territoriales de desarrollo.

La búsqueda de alianzas estratégicas entre actores locales, públicos y privados, a favor del desarrollo local y el empleo es una cuestión crucial. Sin embargo, ello requiere la creación de una institucionalidad representativa o foro territorial, el cual debe dotarse de una unidad técnica para implementar las decisiones consensuadas por los actores locales.

El *enfoque ascendente* (de abajo hacia arriba) tiene como finalidad fomentar la toma de decisiones participativas (por parte de los actores locales) en todo lo relativo a las políticas de desarrollo, buscando la implicación de los actores e instituciones territoriales.

El *enfoque territorial* muestra la necesidad de incorporar la planificación estratégica y participativa desde la organización eficiente de la cadena productiva y red de empresas hasta la totalidad de los aspectos que atañen a la comunidad de personas y los procesos de organización y gestión del desarrollo local.

La innovación también incluye el carácter demostrativo de las acciones susceptibles de producir efectos multiplicadores en el territorio, abriendo con ello perspectivas de desarrollo de medio y largo plazo.

La innovación consiste entonces, en:

- dar un nuevo impulso a técnicas, conocimientos, recursos y estructuras, y reconsiderar el papel que deben desempeñar los agentes;
- un proceso colectivo basado en un grupo promotor de planteamientos y proyectos, capaz de impulsar medidas de aprendizaje en el territorio;
- la capacidad de asumir el riesgo de la experimentación y el cambio, así como la promoción de la cultura emprendedora local; y
- la capacidad de proporcionar respuestas adaptadas a las necesidades de los territorios y a la evaluación del proceso.

Desde un punto de vista social, el proceso de innovación implica:

- Crear mecanismos de aprendizaje –formales o informales– entre los agentes implicados.
- Contemplar tanto los aspectos locales como el contexto general (tecnologías, mercados, marco jurídico y regulatorio, sistema fiscal, etcétera).
- Negociación entre agentes e instituciones, a fin de facilitar el diálogo y la búsqueda de soluciones ante posibles desencuentros o posiciones enfrentadas.
- Crear o reforzar referencias comunes (identidad territorial, sentido de pertenencia, marketing territorial).
- Avanzar en los procesos de descentralización y mayor autonomía de gestión de los niveles locales de gobierno, así como la aproximación al nivel local de la toma de decisiones compartidas (gobernanza).

La innovación y el desarrollo evolucionan de manera compleja, gracias a la conjugación de acciones de animación, estructuración y consolidación. Las acciones de animación tienen por objeto crear vínculos entre la población y los agentes socioeconómicos e institucionales, tratando de identificar las potencialidades y fomentar la confianza de los agentes locales, valorizando los recursos endógenos. Las acciones de estructuración tienen por objeto modificar, a partir de acciones específicas, el entorno material e inmaterial del territorio para facilitar la creación de emprendimientos productivos y empleos. Finalmente, las acciones de consolidación tratan de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las actividades emprendidas.

6. Acciones colectivas para el desarrollo de la capacidad de innovación a nivel territorial

Los importantes avances en las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) han facilitado la rápida transmisión de datos e información, invitando a difundir la idea que las diferencias territoriales tienden a perder importancia en esta fase actual del desarrollo económico basado en el conocimiento. Sin embargo, esta idea –centrada básicamente en las posibilidades de las TIC- no tiene en cuenta las dimensiones social, institucional y organizacional que intervienen en los procesos de aprendizaje en los diferentes territorios.

El paradigma de la producción en la actual fase de desarrollo económico, al poner el énfasis en el valor agregado de conocimiento, es altamente dependiente de la forma a través de la cual los distintos territorios logran sentar bases sólidas para impulsar la capacidad de aprendizaje colectiva.

En este sentido, el aprendizaje se refiere a la construcción de nuevas competencias y a la adquisición de nuevas capacidades técnicas e institucionales y no se limita a la obtención de un mayor acceso a la información. El acceso más fácil y barato a la información tiende a reducir el valor económico de formas de conocimiento e información codificadas. Pero ello no asegura el acceso a las formas de *conocimiento tácito*, no codificadas. Igualmente, tampoco asegura la competencia para adquirir y valorar tanto las formas de conocimiento codificadas como las tácitas, es decir, la capacidad para aprender.

Así pues, es la capacidad de los individuos, empresas y territorios para aprender y adaptarse ante circunstancias rápidamente cambiantes, lo que construye la capacidad competitiva en el contexto económico actual.

Por otro lado, la innovación no es un proceso lineal en el que nuevos productos y procesos son generados por instituciones de I+D trabajando de forma aislada al mercado. Por el contrario, la innovación es un proceso social, de carácter acumulativo e interactivo en el cual los usuarios de conocimiento

deben interactuar con los productores de conocimiento. De este modo, usuarios y poseedores de conocimiento aprenden mutuamente uno del otro, por medio de un aprendizaje a través de la interacción entre ellos.

Del mismo modo, la innovación no sucede solo 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 de productos y procesos. 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.

Las empresas agrupadas en un espacio 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 ayudan 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 conforma el *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 social 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), 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, redes de proveedores, cámaras de comercio, entre otras.

También forman parte de los sistemas territoriales de innovación otras instituciones y organizaciones 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, los incentivos para la participación de trabajadores/as en las decisiones empresariales y otras condiciones que afectan las posibilidades de aprendizaje dentro de las empresas y entre ellas.

Un “sistema de innovación” consta, pues, de un conjunto de elementos y relaciones que interactúan en la producción, difusión y desarrollo de un

nuevo conocimiento económicamente útil (Lundvall, 1995). El sistema de innovación es una red interactiva compuesta por:

- Empresas de distintos tamaños integradas en un “cluster” o agrupamiento sectorial de empresas.
- Relaciones entre dichas empresas dentro del “cluster”.
- Instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo.
- Laboratorios de I+D (públicos, privados o mixtos) y agencias de transferencia de tecnología.
- Cámaras y asociaciones empresariales.
- Centros de formación de recursos humanos.
- Departamentos y agencias gubernamentales.

La capacidad de aprendizaje territorial depende, pues, de la construcción de un entorno institucional adecuado para estimular el aprendizaje privado y social entre trabajadores/as, empresas, redes, grupos de empresas y organismos públicos y privados en dicho ámbito territorial.

Para ello es importante observar que la capacidad regional para aprender (*learning regions*) se centra fundamentalmente en las contribuciones que realizan el capital social y la confianza en el apoyo de redes de relaciones entre empresas y el proceso de aprendizaje interactivo. De este modo, para que las innovaciones tengan éxito, son cruciales el contexto social y cultural tanto de la infraestructura de investigación como de la red de relaciones entre empresas y actores territoriales. El fomento de un entorno territorial favorable a la innovación depende, entonces, de la capacidad para impulsar las relaciones de cooperación en los diferentes territorios.

Como puede apreciarse, en el sistema de innovación no intervienen exclusivamente los criterios de rentabilidad privada, ya que existen diversos actores que contribuyen a la generación de innovaciones y una parte relevante de los mismos no están motivados exclusivamente por la obtención de beneficios, como son las instituciones gubernamentales o las entidades públicas o privadas sin fines de lucro.

Por otra parte, los agentes que incorporan este enfoque interactivo, van ampliando y mejorando sus competencias a través de dinámicas de aprendizaje, las cuales permiten en la práctica el logro de rendimientos crecientes a escala, que no dependen del tamaño de las empresas, sino de la calidad y densidad del tejido de relaciones entre los diversos actores e instituciones.

De este modo, en los territorios pueden construirse paulatinamente relaciones e interacciones entre actores que van haciendo cada vez más específicos los recursos disponibles en los procesos de innovación. Esta especificidad de la relación entre los agentes exige tener en cuenta que los sistemas de evaluación sobre los procesos de innovación no pueden medirse sólo mediante indica-

dores o parámetros cuantitativos, ya que requieren dar cuenta de los aspectos cualitativos que permiten constatar el avance de los proyectos de redes de empresas o clusters y la incorporación de la dimensión territorial en los acuerdos entre actores locales, así como la mejora de la coordinación institucional entre los diferentes niveles de la administración pública, lo cual nos lleva de la mano al próximo capítulo.

REFORMAS Y CAMBIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Hemos expuesto la necesidad de reformas institucionales apropiadas para que la descentralización incorpore contenidos sustantivos en términos de fomento económico y de animación y asegure la introducción de innovaciones en los territorios, para lo cual la elaboración de políticas de fomento debe incorporar la especificidad, problemática y potencialidades de cada uno de los territorios, facilitando el ejercicio de concertación estratégica de los actores sociales y alentando la construcción de la institucionalidad apropiada para la promoción económica, el fomento empresarial y la generación de empleo a nivel local.

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

En este sentido y profundizando lo ya expuesto en la introducción del libro, la descentralización de competencias a los gobiernos locales suele estimular iniciativas nuevas por parte de los actores territoriales acerca de la mejor utilización del potencial de recursos de desarrollo económico local. Cuando los gobernantes territoriales son elegidos democráticamente, la presión es superior, aunque sólo sea porque deben responder a sus respectivos electorados para solicitar el voto. Es así como el avance y contenido de los diferentes procesos de *descentralización* y *democratización* constituyen elementos que facilitan la liberación de potencialidades de desarrollo económico local y empleo digno. Ello depende, naturalmente, de los contenidos sustantivos que se den a los procesos de *descentralización*.

La descentralización no conlleva a la eliminación del Estado, como el fundamentalismo conservador suele propugnar, sino su redefinición y nueva distribución de funciones entre sus diferentes instancias territoriales, a fin de lograr mayor eficacia y eficiencia. Tampoco se trata tan solo de formar gestores públicos eficientes –lo que es muy importante–, sino de darles nuevos roles como dinamizadores de la transformación productiva y la generación de empleo digno en cada territorio. La experiencia muestra que, mientras la administración central suele dar prioridad al control de los grandes equilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público y de la balanza de pagos), las administraciones subnacionales (municipales y provinciales) pueden atender más eficientemente los problemas existentes en el nivel microeconómico de las transformaciones productiva y empresarial y la generación de empleo en el ámbito territorial.

De esta forma, los “territorios” forman parte sustancial del proceso de desarrollo de un país, pudiendo ser los gobiernos locales y provinciales actores importantes y protagonistas activos en la definición de líneas sustantivas de política económica, que deja de ser, así, un monopolio exclusivo del nivel central del Estado. Esta manera de concebir el desarrollo supera, por tanto, la clásica concepción contenida en el enfoque centralista y macroeconómico, en el que no están presentes los actores sociales (sustituídos por simples agregados promedio), ni el territorio socialmente organizado, reemplazado por un mero espacio homogéneo o referencia geográfica, pero nunca como un actor social relevante.

El predominio del enfoque centralista en las concepciones tradicionales de la economía convencional se refleja, asimismo, en la recopilación de estadísticas socioeconómicas basadas en la suposición de homogeneidad del Estado, que hacen de este tipo de resultados agregados, una información con escasa utilidad para la actuación en términos de desarrollo económico local. La descentralización conlleva, por tanto, la necesidad de dotarse de indicadores socioeconómicos territoriales, así como de incorporar la información sobre las diferentes capacidades o potencialidades de desarrollo de cada territorio.

Evidentemente, todo esto supone introducir, al nivel más general, una lógica de funcionamiento que desplace los enfoques centralistas anteriores por un diseño descentralizado de políticas públicas, las cuales deben dotarse de mayor grado de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación con los actores sociales (Esquema 3.1).

En lugar de dictarse de forma vertical desde el Estado central, bajo la suposición de un espacio homogéneo y con una lógica funcional y sectorial, las políticas deben poseer también un carácter horizontal y territorial, orientándose a crear oportunidades y entornos favorables a los emprendimientos innovadores en cada territorio. El tipo de políticas debe introducir, por consiguiente, la necesaria selectividad, según la contextualización necesaria a cada ámbito territorial. Y, asimismo, en lugar de pensar la economía como un conjunto de sectores, se

requiere concebirla –igualmente– como un conjunto de economías locales, lo que obliga a considerar a los diferentes actores territoriales, a fin de lograr acuerdos de concertación eficientes para el desarrollo económico local y el empleo.

Esquema 3.1

Rasgos diferenciales de las políticas descentralizadas y centralistas

Diseño descentralizado de políticas	Diseño centralista de políticas
<p><i>Horizontalidad</i> Políticas de apoyo indirectas, orientadas de forma integral a crear oportunidades para emprendimientos innovadores</p>	<p><i>Verticalidad</i> Políticas desde el nivel central del Estado, bajo una lógica sectorial</p>
<p><i>Selectividad</i> Políticas según los diferentes perfiles productivos de cada territorio</p>	<p><i>Generalidad</i> Se suponen políticas válidas para cualquier espacio geográfico</p>
<p><i>Territorialidad</i> Economía nacional como un conjunto de economías territoriales, y no solamente como un conjunto de sectores económicos</p>	<p><i>Funcional/Sectorial</i> Piensan en una economía nacional compuesta fundamentalmente de sectores</p>
<p><i>Concertación</i> Elaboración de las políticas conjuntamente con los diferentes actores sociales</p>	<p><i>Información</i> Políticas sin concertación entre actores Solo acciones informativas</p>

Esto no invalida la utilidad que, en ocasiones, pueden tener las políticas de carácter sectorial. Pero estas deben estar acompañadas de otro tipo de políticas de diseño territorial y de carácter horizontal, a fin de atender a la competitividad de los sistemas productivos locales.

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

Este *nivel mesoeconómico* contempla el ejercicio de concertación estratégica entre los diferentes actores territoriales, así como un pacto social entre los

mismos, orientado a la construcción de entornos innovadores locales, que pueden tener formas diferentes en cada caso, según la problemática más destacada o urgente, o según el perfil productivo y empresarial territorial. Las “mejores prácticas” existentes a nivel internacional muestran un universo interesante de agencias de desarrollo local o regional, centros de empresa e innovación, institutos tecnológicos, centros de desarrollo empresarial, observatorios de pymes, observatorios locales de empleo, entre otras figuras, que tratan de apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas locales, mostrando así los distintos grados en que puede concretarse dicha construcción o “acondicionamiento” del territorio para el desarrollo económico local y el empleo. Sin ese ejercicio de construcción social del entorno innovador territorial, no es posible pensar en la transformación de los diferentes sistemas productivos locales.

Desde una concepción renovada de la organización territorial del Estado, las administraciones territoriales son entes básicos que pueden facilitar la adecuada dotación de infraestructuras y prestación de servicios básicos a los ciudadanos/as y las empresas de su ámbito, a fin de impulsar un mayor desarrollo económico y empleo local. Esta visión integradora de las funciones de las administraciones territoriales y el desarrollo económico, permite trascender la vieja agenda municipal y el énfasis en la prestación de servicios urbanos y sociales, al reconocer que la gestión local no debe ser únicamente administradora de los recursos transferidos o generados internamente, sino “pro-activa” o impulsora de las potencialidades de desarrollo endógeno en su territorio. Esas nuevas competencias obligan a pensar en la necesidad de recursos físicos y humanos.

En este sentido, las políticas públicas deben tratar de reforzar los procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a mejorar:

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

Se trata, en suma, de llevar adelante una permanente búsqueda de alternativas desde los territorios para conseguir la integración económica al mundo, incrementando la competitividad con políticas ligadas a la infraestructura y al fomento productivo en sus tres espacios: fomento del entorno, fomento empresarial y fomento del empleo.

Con esto, naturalmente, no se trata de descalificar la vía tradicional de las políticas estatales con desarrollo concentrador y urbano-industrial, sino de señalar que existen también otras vías de desarrollo económico, las cuales

no tienen porqué ser consideradas menos eficientes o interesantes sino, simplemente, distintas (Piore y Sabel, 1990). Una combinación de ambas vías parece además necesaria, si se pretende utilizar mejor y más eficientemente la totalidad de los recursos potenciales existentes en las diferentes provincias y municipios, a fin de generar más riqueza, empleo e ingreso, buscando así una difusión más equilibrada del crecimiento económico a nivel territorial.

Con ello sería posible cambiar el viejo estilo tradicional de actuación pública, basado en gran medida en las subvenciones directas a las empresas, por otro, caracterizado por la creación de condiciones favorables a los emprendimientos productivos, mediante la conformación de entornos territoriales innovadores que faciliten a las micro, pequeñas y medianas empresas el acceso al conocimiento, a los servicios de apoyo a la producción y a las líneas de financiación más apropiadas.

Por otro lado, la evidencia práctica ha mostrado que la vía asistencial al desarrollo local es insuficiente como estrategia para sacar a dichos grupos de su situación de indefensión y marginalidad. En esa medida, son indispensables enfoques más integrales y eficientes, como el que plantea el enfoque del desarrollo económico local.

1. La incorporación de la lógica del desarrollo productivo y la generación de empleo en la gestión pública local

En la línea planteada, avanzamos ahora hacia la importancia de la actuación de las administraciones públicas locales en el fomento, la creación y desarrollo de microempresas y pymes en sus ámbitos territoriales. Bajo esa consideración es preciso estimular a dichas administraciones a adoptar actitudes proactivas, favorecedoras de las actividades empresariales a fin de contribuir a la creación de empleo digno o “trabajo decente”, según el lema institucional de la Organización Internacional del Trabajo.

Los territorios tienen la necesidad de pensarse a sí mismos, de trabajar con sus empresas, sus redes e instituciones. Este escenario no puede transitarse sin la presencia del Estado local, aun cuando la gestión de esta nueva estrategia debe llevarse a cabo en forma concertada entre los diferentes agentes locales al tiempo que se impulsa la mejor coordinación de las actuaciones y programas sectoriales de los diferentes niveles territoriales del Estado.

Además, esta construcción de abajo hacia arriba cambia también la lógica de intervención; las unidades de actuación en el enfoque del desarrollo económico local no vienen predeterminadas por las fronteras jurisdiccionales de municipalidades y provincias, ya que se constituyen por el conjunto de eslabonamientos productivos, comerciales y laborales que conforman las di-

ferentes “tramas productivas” en ámbitos territoriales caracterizados por una relativa homogeneidad socioeconómica, cultural y ambiental, cuyas fronteras no son siempre coincidentes con las político-administrativas. A veces, a los Estados municipales les cuesta superar esta barrera histórica de límites diseñados desde arriba.

Esto implica incorporar en la gestión municipal nuevas capacidades como:

- La atención primordial a los problemas específicos del tejido empresarial local y la colaboración en las estrategias de desarrollo económico local.
- El despliegue de una capacidad operativa flexible a fin de dar respuestas adecuadas a nivel local.
- La coordinación eficiente de las actuaciones y programas sectoriales de los diferentes niveles territoriales e institucionales de la administración pública.

Asimismo, hay que incorporar nuevas competencias en la gestión pública local, atendiendo los requerimientos en capacitación de los recursos humanos. El objetivo es lograr que los funcionarios trabajen junto a actores privados en la construcción consensuada de las “economías externas locales” para permitir el acceso a los servicios de información, capacitación, cooperación empresarial, acceso al crédito, los cuales constituyen hoy día elementos “intangibles” decisivos para incrementar la eficiencia productiva y la competitividad territorial, como ya se ha señalado.

En este sentido, uno de los desafíos parece ser la formación de *agentes de desarrollo local*, que operen en territorios donde estos temas todavía no han madurado suficientemente. A decir de Patrizio Bianchi (1997), se trata de un cuerpo de agentes ejecutores que operen en las administraciones locales, pero también, en las asociaciones empresariales, en las universidades, en los centros de investigación y en las organizaciones internacionales. La formación de este cuerpo de agentes es uno de los factores cruciales para el éxito de la política de desarrollo territorial.

2. Las universidades y el desarrollo local

Además de las funciones clásicas de la universidad relativas a la formación de recursos humanos y la difusión de conocimientos científicos, los establecimientos educativos pueden desempeñar funciones de investigación científica y prestar servicios de información y transferencia de tecnologías. Del mismo modo, la universidad puede realizar un importante papel en la promoción de la cultura emprendedora local, así como llevar a cabo una función destacada como agente de desarrollo local.

En realidad este no es el caso de la mayoría de las universidades y también en este ámbito se requieren adecuaciones importantes para responder a una

tarea que requiere el compromiso de los diferentes actores locales, como es el sentar bases más sólidas de desarrollo económico local para la generación de empleo digno.

La necesidad de adaptación a los rápidos cambios y mayores exigencias del mundo actual, unido a la importancia decisiva de la calificación de los recursos humanos, obliga a la sociedad a cuestionar el papel que desempeñan las universidades. Este cuestionamiento parece necesario, fundamentalmente en lo relativo a la pertinencia de los contenidos de planes de estudios, a fin de conocer su flexibilidad, calidad y carácter multidisciplinario y, sobre todo, su interés por la aplicación de conocimientos orientados al desarrollo económico y el empleo del territorio en que se encuentran dichos establecimientos educativos.

Asimismo, es importante buscar también la mayor calidad en las formas de enseñanza, las cuales deben incentivar la capacidad creativa, el planteamiento de problemas y la búsqueda de soluciones y no sólo la repetición memorística de respuestas ya conocidas. También es importante tener en cuenta las necesidades actuales de formación continua y reciclaje permanente de conocimientos, dada la superior obsolescencia profesional y tecnológica.

La universidad no puede seguir respondiendo únicamente a una lógica de reproducción académica, raptada por los intereses corporativos de los cuerpos de académicos, o por el lucro privado. Lo principal es superar el tradicional desencuentro entre las universidades y el entorno económico local o regional donde se sitúan. La investigación aplicada es un requisito para una buena docencia y para incrementar la presencia de la enseñanza superior en la innovación. De ahí que el mayor contacto entre universidades, empresas y administraciones locales puede facilitar el establecimiento de prioridades de investigación, difusión de tecnologías apropiadas y adecuada formación de recursos humanos según el perfil productivo, potencialidades y necesidades del entorno territorial.

La colaboración entre las universidades y las empresas locales puede facilitar también la transferencia tecnológica, que implica la cesión de resultados generales de la investigación básica al tejido productivo. En el caso de las microempresas y pymes locales esta colaboración puede ser decisiva. Finalmente, para las universidades estas actividades conllevan también beneficios, ya que mejoran la calidad de la enseñanza y la investigación; dotan los contenidos de los planes de estudios de un componente práctico superior; permiten la obtención de recursos adicionales y contribuyen al desarrollo económico local. La mayor inserción de la universidad en su entorno local le otorga también funciones claras como agente animador de iniciativas innovadoras de desarrollo local.

En este apartado no podemos dejar de mencionar el rol de la educación técnica en el desarrollo productivo y emprendedor del territorio. Muchas de las microempresas y pequeñas y medianas empresas surgen como emprendimien-

tos productivos de egresados de escuelas técnicas. Se trata de personas que además de incorporar los conocimientos específicos de su titulación, han podido desarrollar capacidades emprendedoras, polivalentes y de autonomía laboral.

Para el desarrollo de un territorio es clave contar con un acervo de recursos humanos formados, capaces de introducir los avances tecnológicos y las innovaciones necesarias en el sector productivo local. En el marco laboral de hoy, no hay puestos de trabajo permanentes y cada vez más las empresas requieren personas emprendedoras, con autonomía y capacidad de desarrollo y adaptación a los constantes cambios del mundo laboral.

3. El empresario innovador y otros actores de desarrollo local

Además de la importancia de la actividad empresarial innovadora, hay que resaltar que la estrategia de desarrollo económico local solo puede hacerse realidad si es protagonizada por los agentes encargados de las actividades productivas, es decir, los empresarios. La figura del empresario innovador es un elemento decisivo en la gestión y organización de la actividad productiva. No obstante, como podemos apreciar, el impulso del desarrollo no depende solo de la figura del emprendedor ya que la existencia del entorno innovador territorial resulta decisiva.

La atención preferente hacia las microempresas y pymes locales es crucial, ya que este tipo de empresas requiere un entorno territorial apropiado para el acceso a los componentes de información, capacitación e innovación tecnológica y de gestión. En tal sentido, es importante el estímulo de la asociatividad empresarial como parte de dicho entorno innovador territorial, así como el despliegue de políticas horizontales para estimular las iniciativas empresariales innovadoras.

Las políticas locales deben estimular el cambio social necesario para el surgimiento de las capacidades empresariales locales innovadoras, lo cual exige la valoración social positiva del empresario innovador y asegurar la formación en gestión empresarial como un elemento decisivo, un hecho que requiere, igualmente, actuaciones específicas para atender de forma adecuada a la dimensión de género, como –por ejemplo– a través del fomento de capacidades para mujeres empresarias.

Por último, hay que señalar la importancia del protagonismo activo del conjunto de la sociedad local organizada, pudiendo reseñarse, entre otros actores de desarrollo local: entidades financieras locales o regionales; asociaciones empresariales, cámaras de comercio e industria, entidades representativas del sector agropecuario; sindicatos, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y agencias. Todos ellos son parte importante del proceso de fortalecimiento del entramado institucional.

ORGANIZACIONES

1. Territorio, actores y relaciones en el marco de las estrategias de desarrollo económico local

Un territorio que busca su desarrollo debe, entre otras cosas, generar flujos positivos de relaciones, adoptar la interacción entre agentes y actores institucionales como forma habitual de proceder, y trabajar en el fortalecimiento de la concertación de actores locales, a fin de avanzar en la construcción de *capital social*. Este intangible es uno de los valores que diferencia la nueva gestión del territorio y no es habitual encontrarlo en nuestras sociedades.

Para esta tarea de concertación, que es compleja y necesaria, es preciso que los responsables de conducir las comunidades puedan detectar un punto de partida que posibilite emprender iniciativas consensuadas que muestren a los agentes locales los intereses comunes para arribar a un pacto implícito o explícito y trabajar en una estrategia de desarrollo económico territorial y empleo.

Si bien no existen modelos a imitar, pueden resultar aplicables algunos aprendizajes obtenidos a partir del análisis sobre cómo han actuado algunos territorios.⁸ Surgen así algunas consideraciones para comenzar con el diseño y la implementación de una política de fortalecimiento de la concertación entre actores:

- Necesidad de avanzar en la creación de elementos de confianza entre los actores locales y de mostrar un estilo de relaciones transparentes y coherentes con las expectativas existentes.
- Trabajar para que los diagnósticos sirvan como marco del debate local y, al mismo tiempo, como detonantes de un proceso de sensibilización para así establecer un enfoque coordinado de actuaciones.
- Procurar que los acuerdos se concreten en acciones y aborden problemas reales.
- Entender el desarrollo como proceso complejo y con factores basados en la multidisciplinariedad.
- Comprender que la intervención no supone realizar solo las acciones, sino

⁸ Se recogen aquí fundamentalmente las experiencias de distintos municipios de Argentina (Bragado, Tandil, Rafaela, Mar del Plata, San Justo, San Javier, Olavarría, etcétera) así como experiencias en otros países.

que requiere un plan a largo plazo, focalizando y obteniendo resultados intermedios que alimenten y legitimen el proceso.

2. El empresario innovador y otros actores de desarrollo local

Es claro que no se puede avanzar si los principales actores no comprenden los “por qué” de la articulación y cooperación público-privada, alianza que posibilita la construcción de visiones colectivas y cohesión social para cumplir objetivos como:

- Compartir y hacer circular información. Crear áreas de aprendizaje.
- Coordinar actividades, fomentar redes. Generar sinergias para alcanzar resultados que no se consiguen en forma individual.
- Realizar acuerdos con decisiones concertadas y respetuosas de las identidades territoriales.
- Favorecer la participación y la descentralización hacia el interior de los territorios, de la mano del proceso de construcción de ciudadanía.
- Incorporar sectores que no participan habitualmente de las decisiones.

Además, en el diseño de la política pública, el fomento de la cooperación público-privada permite:

- Favorecer el mejor conocimiento de los problemas, lo cual permite incorporar en el diseño de las políticas una eficaz orientación de la oferta a los requerimientos de la demanda.
- Aportar mecanismos de retroalimentación para la evaluación y rediseño de políticas otorgando mayor credibilidad a las acciones.
- Equilibrar intereses públicos y privados, añadiendo transparencia y nivelando la capacidad de influencia de los distintos sectores.
- Definir prioridades y asignar recursos públicos que históricamente se decidían solo desde ámbitos gubernamentales.
- Disponer de una herramienta para la prevención de conflictos.

3. La institucionalidad local

La capacidad de desarrollo de la comunidad local depende de la existencia o no de componentes de organización institucional y de decisión política, los cuales sirven de apoyo al desarrollo de la misma.

Para conocer el grado de institucionalidad territorial para el desarrollo es importante estudiar las organizaciones implicadas en el proceso de desarrollo local y el grado de representatividad de las mismas; las actividades desplegadas por dichas organizaciones y sus planes de futuro, indicando su papel en el

proceso de desarrollo local; las fuentes principales de recursos de dichas organizaciones; la experiencia de las administraciones municipal y provincial en la promoción del desarrollo económico y el empleo; y las relaciones existentes entre las diferentes organizaciones y las perspectivas de trabajo conjunto.

Así, al implementar una estrategia de desarrollo económico local es preciso realizar un análisis sobre el entramado organizacional que incluya un mapa de los actores locales con influencia, sus intereses e instrumentos de presión, así como el contexto histórico, social y político y su visión de futuro. De esta manera, obtendremos una primera aproximación de cómo operan en la realidad los diferentes actores y el juego de poderes existente. En el Cuadro 4.1 se presenta una guía de elementos a tener en cuenta para el análisis del entramado organizacional de apoyo a la producción de un territorio.

Para construir ese mapa de organizaciones hay que reflexionar sobre las competencias actuales de las organizaciones, las actividades que realizan, las demandas de sus “clientes” y los intereses que representan cada una de ellas. Además, es pertinente analizar las relaciones existentes en el sistema, investigar cómo se articulan las organizaciones, cómo cooperan y cómo difunden información y conocimiento.

Un estudio sobre los flujos de información implica indagar si esta llega a todos los actores, si efectivamente el sistema es receptivo a esa información, cómo son las comunicaciones, a través de qué medios se realizan, si son formales o informales; qué origina la comunicación y cómo son evaluadas o recibidas individualmente por los agentes participantes.

Conociendo los actores y su proceso de comunicación, se profundiza sobre el grado y tipo de cooperación del sistema, las acciones conjuntas, la confianza existente y el compromiso con el objetivo de la ciudad o territorio (si es que este ha sido definido). También es preciso identificar las restricciones a la cooperación y las formas para sortear estas barreras.

Es posible también identificar los liderazgos asentados en el territorio, la trama de poderes, y los “juegos de influencia” en el funcionamiento general y en aspectos específicos tales como la generación de iniciativas, la visión de futuro, la capacidad de generar consensos y la capacidad de negociación externa.

Todo este conjunto de información permite completar un primer mapa del funcionamiento organizacional más allá de una imagen estática y, posiblemente, detectar las fortalezas y debilidades del sistema. Se obtiene así como producto, una base de información para diseñar y ejecutar acciones tendientes al fortalecimiento del entramado organizacional, la concertación y la generación de conocimientos colectivos para el desarrollo territorial.

Una mejor lectura sobre la estructura organizacional permite prever los efectos acumulativos del aprendizaje y las innovaciones, que van de la mano con la formación de redes de colaboración interempresarial a nivel micro y

con las relaciones formales o informales de cooperación entre las empresas y las instituciones relacionadas con estas (nivel meso).

Cuadro 4.1

Elementos para el análisis del funcionamiento del tejido organizacional de apoyo

Etapas del trabajo

1° Etapa: Reconocimiento del entorno organizacional y las organizaciones más representativas.

2° Etapa: Sensibilización a nivel organizacional del trabajo a desarrollar con fuerte transferencia del marco conceptual. Metodología de taller.

3° Etapa: Recopilación de la información por medio de entrevistas con los dirigentes organizacionales, con una guía de recolección de información estructurada.

4° Etapa: Procesamiento, análisis de los resultados y elaboración de informes.

5° Etapa: Presentación de los resultados. Metodología de taller.

Variables analizadas en el estudio

1. Competencias y perfil de las organizaciones del tejido organizacional

Identificar y conocer las instituciones de apoyo, su funcionamiento y características:

- Competencias fundamentales.
- Las demandas de afiliados/ socios/ clientes o público.
- Principales actividades realizadas.

2. Relaciones entre las organizaciones y grado de avance de la cooperación organizacional

Determinar cómo circula la información dentro del sistema de apoyo y conocer la interacción y articulación entre organizaciones y el aprendizaje conjunto:

- Las instituciones con las que se comunica
 - Los métodos y canales de comunicación
 - Los motivos para comunicarse
 - Utilidad de la información que transmiten
 - Convocatoria y participación en las actividades que realizan
- Para analizar la cooperación se consulta sobre las actividades conjuntas que realizan:
- Cantidad de proyectos conjuntos
 - Temáticas de los proyectos conjuntos
 - Aportes que realiza cada institución
 - Los resultados de los proyectos
 - Evaluación de la cooperación
 - Restricciones a la cooperación y soluciones

Variables analizadas en el estudio (cont.)

3. Liderazgos organizacionales en el entramado

Consulta sobre puntos considerados claves para el desarrollo económico territorial, y agentes percibidos como líderes en:

- Generación de iniciativas y propuestas para identificar a los actores líderes con capacidad propositiva y generadores de acciones e iniciativas.
- Capacidad de articular y generar consenso, para identificar a los actores institucionales que articulan intereses.
- Capacidad de negociación externa, para identificar los liderazgos relacionados con la representación externa y la imagen de la ciudad en el resto del país y en el exterior.
- Visión estratégica de futuro, con las organizaciones que lideran el debate estratégico sobre el futuro de la ciudad o territorio.

Fuente: Carlo Ferraro y Pablo Costamagna, 2002.

APRENDIENDO DE LAS MEJORES PRÁCTICAS

En el análisis de las iniciativas locales que han ido surgiendo en diversos países desarrollados en estas dos últimas décadas cabe distinguir tres tipos según su objetivo principal (Alburquerque 2000). Existen experiencias orientadas a la creación de empleo, al desarrollo de nuevas empresas o al desarrollo económico local con una visión integrada.

Desde el inicio de los años ochenta, las *iniciativas locales de empleo (ILE)* surgieron como resultado de la conjunción de esfuerzos a nivel local para encarar el creciente problema del desempleo provocado por la crisis estructural. Dichas iniciativas trataban de dar respuestas apropiadas, en cada territorio, a las circunstancias específicas del desempleo.

De esta forma, con una colaboración decisiva desde los gobiernos locales, se fue desplegando un conjunto diverso de iniciativas orientadas a la creación de empleo; la formación de pequeñas empresas individuales o cooperativas para la realización de determinadas actividades o prestación de servicios; o la constitución de redes de ayuda en la lucha contra la exclusión social mediante la creación de actividades productivas.

En otros casos se estimuló la constitución de *Observatorios locales sobre el mercado de trabajo*, así como la elaboración de bases de datos sobre el empleo y otras iniciativas, todas ellas tratando de definir con la mayor precisión posible los itinerarios personales en la búsqueda de empleo en cada territorio. En algunos casos, para la puesta en marcha de estas iniciativas, se reorientaron y gestionaron recursos directamente, desde el ámbito local, proporcionados por las instancias centrales de la administración pública.

Las *iniciativas locales de desarrollo empresarial (IDE)* surgieron adicionalmente a las iniciativas locales de empleo, como resultado de la mayor valorización social del papel de la pequeña empresa y el reconocimiento de su importancia en la creación de empleo e ingreso y en la difusión territorial más equilibrada del crecimiento económico. En tal sentido, dichas iniciativas de desarrollo empresarial buscaban promover valores culturales favorables al espíritu empresarial innovador, la creatividad y la asunción del riesgo empresarial, tratando de estimular el surgimiento de empresas en grupos de población tradicionalmente alejados de estas prácticas y actitudes, como los desempleados, mujeres, jóvenes o inmigrantes.

Se trataba, en lo esencial, de luchar contra la lógica de subsidio o la pasividad de estos actores sociales, a fin de estimular la necesidad de dar respuestas propias basadas en un mejor aprovechamiento de las potencialidades existentes. La puesta en marcha de redes locales o agencias de formación, de apoyo y seguimiento para la creación de empresas financiadas por programas gubernamentales o por fundaciones privadas, constituyen iniciativas de este tipo, al igual que los programas de ayuda a la creación de empleo o de pequeñas empresas por los propios desempleados.

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

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

El énfasis se pone no sólo en los indicadores habituales de resultados cuantitativos, sino, también, en los aspectos cualitativos y extraeconómicos (sociales, culturales y territoriales), los cuales son integrados como factores aglutinantes y facilitadores del desarrollo, en su capacidad para buscar soluciones desde el propio ámbito territorial, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y la vinculación en red de los diferentes actores socioeconómicos locales.

Las IDL tienen un contenido territorial en la medida que responden a problemas identificados localmente; son concebidas para alcanzar objetivos locales; y protagonizadas por actores locales; lo cual las diferencia de las actuaciones de desarrollo regional ideadas a iniciativa de los gobiernos centrales, con finalidades esencialmente redistributivas.

Como vemos, uno de los rasgos específicos de las IDL es el énfasis que se pone en los procesos, la dinámica económica y social, y los comportamientos de los actores y agentes locales. De esta forma, se parte de la convicción de que

las disparidades entre economías locales son reflejo de diferencias existentes en capacidades de iniciativa frente a los problemas o contexto existentes, y no se explican por las diferentes tasas de crecimiento del producto, lo cual no constituye nada más que un resultado del proceso de desarrollo.

Esta diferencia entre la *información sobre capacidades de iniciativa* (que no se limitan al ámbito económico) e *información acerca de resultados* es crucial, ya que, por lo general, la información económica disponible tiende a referirse a los resultados del proceso y de forma menos sistemática y precisa, a las capacidades de iniciativa y características explicativas del proceso de desarrollo local, sus recursos, actores y potencialidades. Ello obliga a las IDL a abordar desde el inicio una decidida concentración de esfuerzos y recursos humanos para cubrir esta laguna informativa, ya que sin una precisa identificación de la problemática económica territorial y sus potencialidades, no resulta posible decidir los instrumentos y políticas apropiadas. De este modo, las IDL poseen una visión más integrada que la habitual visión sectorial de la economía, al articular en el territorio los diversos planos de lo económico, social, medioambiental, cultural e institucional, tratando de dar al conjunto una coherencia mayor en la estrategia de desarrollo local.

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

Junto a la integración territorial de actividades e instrumentos, cabe añadir el fomento de la *diversificación productiva* como factor de solidez de la economía local, tratando de reducir los excesivos niveles de vulnerabilidad o dependencia externa. Este esfuerzo de diversificación productiva, que debe indagarse a partir de las actividades económicas existentes y de las oportunidades nuevas que puedan plantearse de forma viable, obliga a la dotación en el entorno innovador territorial de organismos dedicados a promover estas iniciativas y posibilidades de diversificación.

Otra característica importante de las IDL se refiere a su desenvolvimiento a partir de una lógica de proceso, esto es, no responden a una secuencia planificada y definida de forma inflexible, sino que proceden mediante ajustes sucesivos,

paso a paso, según decisiones que los propios actores locales e institucionalidad existentes van consensuando. Un planteamiento como este tiene mayor capacidad para responder adecuadamente a los cambios e incertidumbre del contexto actual, a la complejidad de los problemas, a los funcionamientos imprevisibles de los mercados y los comportamientos aleatorios de los actores. Ello permite, también, convertir ideas y oportunidades con más rapidez en acciones, adaptándolas a los entornos específicos y a las circunstancias cambiantes (OCDE, 1993). Este modelo de intervención, como resultado de adaptaciones y exploración incesantes, requiere competencias y habilidades precisas y descansa ampliamente en el aprendizaje por la experiencia o la transferencia de las “*mejores prácticas*” como guía para la acción.

Así, las IDL suponen una *gestión flexible* que trata de corregir, al mismo tiempo, las imperfecciones de los mercados que restringen el potencial de desarrollo y las posibilidades de innovación de las microempresas y pymes; y los efectos indeseables de las intervenciones públicas centralistas, la rigidez burocrática y reglamentaria, o la subordinación a los ciclos electorales, entre otros aspectos. La puesta a punto de entidades mixtas, ya sea agencias de desarrollo local (o regional) entre actores públicos y privados, situadas entre el “*mercado*” y la “*jerarquía*”, susceptibles de corregir este tipo de imperfecciones constituye, por tanto, otra característica importante de las iniciativas de desarrollo local (Greffé, 1999).

En las IDL los factores intangibles son la mayor parte de carácter extraeconómico y han resultado decisivos. Son resultado de la concertación estratégica de actores locales y se refieren a los siguientes aspectos:

- Existencia de liderazgo a nivel local, con capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local.
- Conciencia y participación de la comunidad local, sensibilización de los diferentes actores en torno a las IDL y elaboración de una imagen activa y dinámica del propio territorio.
- Diagnóstico minucioso de las fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas del territorio en cuestión, que permita la definición de orientaciones estratégicas claras, junto al diseño de objetivos y políticas.
- Una estrategia de desarrollo elaborada sobre la base de la cooperación de los propios actores locales, públicos y privados, en un proceso capaz de generar confianza mutua y determinados consensos básicos en relación al desarrollo económico local y el empleo.
- Preciso conocimiento del mercado de trabajo local y regional, y de las relaciones entre la capacitación, el empleo, el desarrollo empresarial y el perfil productivo del territorio, así como una gestión conjunta de los desajustes existentes, con los actores e instituciones territoriales.
- Existencia de una Agencia de desarrollo local (o regional), resultado de la concertación de actores públicos y privados, gestionada por profesionales sol-

ventes, encargados/as de ejecutar los proyectos, sirviendo de principal instancia técnica del foro territorial constituido a partir de los consensos básicos de la estrategia de desarrollo local.

- Alta sensibilidad sobre la importancia de los factores culturales y sobre la necesidad de alentar las aptitudes creativas e innovadoras en la cultura local.
- Concepción amplia del desarrollo, que contemple de forma integral aspectos sociales y ambientales como parte del desarrollo de la economía local.
- El reconocimiento del desarrollo como un proceso dinámico continuado, sometido a cambios e incertidumbre, que reclama una participación de la comunidad para buscar las adaptaciones oportunas ante los cambios.

1. Los principios de subsidiariedad, adicionalidad y coherencia

A lo largo de los últimos años se han alentado, en diferentes países de Europa, importantes transferencias de competencias y recursos desde los gobiernos nacionales a los gobiernos regionales y locales, produciéndose un incremento paulatino de las intervenciones en materia económica, social y laboral por parte de las autoridades públicas territoriales. Simultáneamente, unas relaciones menos jerárquicas y más horizontales han ido estableciéndose entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos actores locales y administraciones territoriales.

Asimismo, se han llegado a concretar acuerdos de cofinanciación entre gobiernos nacionales y territoriales para emprender proyectos importantes, o acuerdos de creación de agencias de desarrollo territorial de forma conjunta entre actores públicos y privados. Las administraciones centrales han creado también, en ocasiones, agencias nacionales encargadas de la ejecución de políticas relevantes, ya sea en el ámbito de la reconversión económica sectorial u otros campos, dotadas de amplia autonomía de gestión de recursos y personal.

Los procesos de descentralización y desconcentración de funciones desde la gestión centralizada del Estado hacia las administraciones territoriales, se han acompañado de la reforma de la función pública, la mayor atención a los usuarios o ciudadanía y la simplificación de procedimientos administrativos. Todo ello ha ido reflejándose en una mejora de la atención y calidad de los servicios públicos, mucho más cerca de los ciudadanos, en sus diferentes territorios. Las tendencias a la descentralización y desconcentración de las funciones de las autoridades centrales han permitido, de este modo, adecuar los niveles de gobierno más apropiados al logro de los diferentes objetivos y políticas de desarrollo. El denominado *principio de subsidiariedad*, por el cual todo lo que puede ser realizado por una entidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior ha sido así llevado a la práctica.

La constitución de redes asociativas es un método fundamental para movilizar diversos actores en favor de una estrategia de desarrollo o en el diseño de la misma. Los socios y colaboradores pueden contribuir a cofinanciar o aportar recursos al proyecto común, de acuerdo al *principio de adicionalidad*, que implica compromisos concretos de cada socio, suscritos mediante contratos. Este principio permite incrementar el esfuerzo aislado de los actores territoriales, aumentar el volumen de recursos comprometidos y ampliar las posibilidades del conjunto.

Los organismos intermedios que concretan esta concertación público-privada pueden desplegarse en diferentes áreas, como la tecnología, el sistema financiero, la capacitación, la rehabilitación del casco urbano de las ciudades, entre otras. Por otro lado, el suministro de servicios colectivos locales es, a menudo, subcontratado o cedido para su gestión a organismos privados. Estos procesos de privatización no son nuevos, aunque se han multiplicado a partir de los años ochenta, y suponen una delegación de la gestión de servicios que puede tomar múltiples formas, tales como la subcontratación, concesión, arrendamiento, etc., o bien acuerdos de cooperación institucional entre el sector público y el privado para la constitución de sociedades mixtas.

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

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

De este modo, la intervención pública debe fomentar las diferentes iniciativas de desarrollo económico local; eliminar los obstáculos a las mismas y facilitar los instrumentos de apoyo apropiados; descentralizar la información, los conocimientos y las decisiones; incentivar la elaboración de planes de desarrollo por las propias entidades locales, e incorporarlos en las estrategias de

desarrollo regional; delegar funciones de control y de servicios a organismos autónomos, públicos, privados o mixtos, respetando los acuerdos de los actores territoriales; y reforzar las funciones de evaluación conjuntamente con los actores locales.

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

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

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

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

El desafío consiste, entonces, en proceder a la adaptación de las instituciones susceptibles de asumir estas responsabilidades y alentar la construcción de entornos innovadores territoriales sobre la base de la concertación de actores públicos y privados.

2. La reorientación hacia las políticas de desarrollo económico local

Existe un amplio reconocimiento acerca de que las IDL son portadoras de innovaciones, creatividad, fomento del espíritu empresarial, con capacidad para reforzar los procesos de asociatividad de empresas y concertación entre diferentes actores locales, estimulando con ello propuestas concretas de adaptación ante los cambios estructurales. Sin embargo, muchas veces, estas IDL se quedan en un nivel experimental o como casos aislados, modificando poco los modos tradicionales de intervención económica global.

Asimismo, se requiere siempre un lapso de tiempo relativamente amplio para poder apreciar sus resultados, ya que muchos de los factores de cambio constituyen inversiones de medio y largo plazo, al referirse a inversiones sociales, culturales o educativas, entre otras. La creación de condiciones para poder reproducir con éxito las IDL en otros territorios tampoco es una tarea fácil. En realidad, no hay recetas apropiadas de aplicación para contextos diversos.

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

Las IDL no constituyen ningún recetario de aplicación generalizada y tampoco son garantía de éxito. Un estudio de la OCDE (1993) sobre las iniciativas de desarrollo local en diversas regiones con dificultades mostró que en las zonas rurales más desprovistas de recursos y con niveles muy elevados de degradación ambiental, las IDL difícilmente lograron revertir dichas evoluciones negativas. Distinto fue el caso, sin embargo, de otras regiones rurales o de tradición industrial, donde las situaciones de crisis sí pudieron ser enfrentadas con mayor éxito.

Pero aún así, las economías de estas regiones no están al abrigo de las turbulencias del contexto económico general y de los nuevos ajustes. De manera que las IDL deben incorporar una permanente atención y capacidad de adaptación flexible a los nuevos escenarios, a fin de modificar adecuadamente sus respectivas estrategias en el sentido apropiado.

En esta misma línea, no cabe duda de la importancia de vincular de forma más estrecha y eficiente las políticas regionales o provinciales y las IDL. La paulatina aparición de iniciativas de desarrollo local ha ido poniendo en entredicho los planteamientos tradicionales de las políticas regionales de los gobiernos centrales que, aún a mediados de los años ochenta, continuaban centrándose en la reducción de las disparidades territoriales por medio de medidas directas, tales como las ayudas a empresas, los incentivos a la atracción de inversiones extranjeras o la mejora de infraestructuras físicas.

Algunas de estas ayudas fueron posteriormente sustituidas por subsidios sectoriales, subordinados a inversiones orientadas a reforzar la productividad y la competitividad, junto a otras intervenciones destinadas a la mejora de las infraestructuras viales y redes de comunicaciones y transporte, o para la formación y reciclaje de recursos humanos. Pero los limitados resultados de las políticas dirigidas a la atracción de inversiones extranjeras han llevado consigo el relativo desplazamiento de estas prioridades hacia el enfoque más novedoso que trata de mejorar las condiciones de productividad del entorno territorial de las empresas. Así, en los países de la OCDE, a partir de los años ochenta, las políticas de desarrollo regional se han reorientado con la finalidad de facilitar las adaptaciones territoriales a los cambios estructurales.

Con esta nueva orientación, se ha producido una convergencia fundamental de estas políticas con las IDL, basadas en la valorización de los recursos endógenos, la focalización de la innovación tecnológica del tejido de microempresas y pymes, la construcción territorial de organismos especializados en la promoción y difusión de tecnologías, la capacitación de los recursos humanos según los requerimientos del desarrollo productivo territorial, la dotación de infraestructuras básicas de investigación y desarrollo para la innovación local, la creación de viveros de empresas, sociedades de capital riesgo y sociedades de aval, la elaboración de bases de datos de desarrollo empresarial y observatorios locales del mercado de trabajo local, entre otros.

Por supuesto que el hecho de otorgar prioridad a la valorización de los propios recursos respecto a la inversión extranjera no supone que esta última no sea relevante o que deba despreciarse. En realidad, el antagonismo entre estas alternativas, exógenas y endógenas, carece de sentido. Hay que buscar siempre cómo endogeneizar los recursos posibles –locales y externos– en una estrategia dirigida a la creación de un entorno innovador territorial para el desarrollo empresarial y la creación de empleo.

Por último, hay que volver a recordar que en la reflexión acerca del desarrollo económico local, las unidades de análisis no pueden confundirse con las delimitaciones político-administrativas existentes (municipios o provincias), ya que estas no tienen porqué coincidir con el área en que se despliegan las diferentes actividades económicas significativas que tienen presencia, parcial o plena, en aquellas unidades administrativas territoriales. En otras palabras, las fronteras de los Estados, provincias o municipios, en tanto delimitaciones administrativas, no son contenedores adecuados de la lógica de funcionamiento y despliegue territorial de las actividades económicas, las cuales trascienden en ocasiones aquellas delimitaciones, al definir un conjunto de eslabonamientos productivos y relaciones económicas y sociolaborales que configuran los *sistemas productivos locales*, los que no tienen porqué ser coincidentes con las delimitaciones existentes en los diferentes niveles territoriales de la administración del Estado.

3. Rasgos comunes de las iniciativas de desarrollo local en países desarrollados

Las iniciativas de desarrollo local en los países desarrollados muestran una diversidad de trayectorias y de formas de organización de la producción y los mercados, pero tienen muchos rasgos comunes que conviene reseñar:

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

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

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

Si el desarrollo económico es resultado del esfuerzo organizado de toda la sociedad y no puede considerarse solo como un ejercicio de planificación desde el Estado central, ni tampoco fruto de la actuación individual de las empresas, parece clara la necesidad de nuevos planteamientos más pragmáticos y menos ideológicos sobre el tema, en los cuales el territorio y el desarrollo local tienen un papel fundamental.

CAJA DE HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO ECÓNOMICO LOCAL

La metodología que aquí se expone,⁹ constituye sólo una guía, una caja de herramientas, nunca una receta, donde se reúnen diferentes aspectos a considerar en el análisis de las potencialidades de desarrollo económico local; acciones a emprender para intentar construir un “entorno innovador” territorial que impulse el surgimiento y sustente el desarrollo económico local.

1. Recursos a considerar

La existencia de recursos en un determinado territorio no es condición suficiente para originar un proceso de desarrollo, ya que, dichos recursos deben utilizarse de manera adecuada, dentro de una estrategia coherente y sustentable ambientalmente. Casi todas las comunidades locales poseen, en mayor o menor medida, cierto número de recursos que constituyen su potencial de desarrollo endógeno. Entre ellos hay que resaltar especialmente, la calificación de los recursos humanos.

El desarrollo económico local depende de la capacidad de integrar el aprovechamiento sustentable de los recursos disponibles y potenciales, movilizándolos hacia la satisfacción de las necesidades de la población local. Son aspectos decisivos de la potencialidad de los recursos para el desarrollo económico local la estructura productiva interna, la infraestructura, el mercado de trabajo local, la capacidad empresarial y tecnológica existente, los recursos naturales o ambientales, el sistema de crédito local, la estructura social y política, el patrimonio histórico y la cultura local.

a) Recursos físicos

Junto a los rasgos físicos territoriales (situación geográfica, clima, orografía, recursos naturales disponibles, características ambientales, etc.) hay que resaltar el volumen y calidad de las infraestructuras básicas o capital social fijo, que constituyen elementos esenciales determinantes de la eficiencia productiva y

⁹ Se sigue esencialmente el Manual de Desarrollo Local editado por el Gobierno Vasco (Del Castillo, 1994).

competitividad de las actividades económicas locales. Las infraestructuras básicas adecuadas ayudan al aprovechamiento de los recursos endógenos y hacen más atractiva una zona para la localización de actividades productivas. Ahora bien, la dotación de infraestructuras es sólo una condición necesaria, pero no suficiente, para asegurar el desarrollo económico local, ya que las infraestructuras estimulan el desarrollo local pero no lo crean.

El elevado costo de buena parte de las mismas hace obligada la intervención de instancias supramunicipales, las cuales no siempre tienen en cuenta las iniciativas de desarrollo local en el diseño de dichas infraestructuras básicas. Las municipalidades tienen, no obstante, competencias importantes en el ordenamiento territorial, las normas urbanísticas y ambientales, los parques y polígonos industriales, el abastecimiento de agua potable, la red de caminos, la recolección de basura, la vivienda para sectores desfavorecidos, y otros servicios como deporte y cultura, que implican importantes inversiones en capital social fijo.

Junto a la importancia que poseen las infraestructuras básicas de carácter tangible (carreteras, embalses, aeropuertos, ferrocarriles, etc.) hay que destacar también las infraestructuras de carácter “intangible”, tales como la existencia de bases de información estratégica o los servicios de apoyo a la producción. Tradicionalmente, la política territorial ha prestado una atención relativamente menor a las infraestructuras sociales y ambientales, dando más relevancia a las infraestructuras económicas y técnicas. Sin embargo, las infraestructuras sociales y ambientales son también decisivas para el desarrollo, e incluso casi se puede decir que constituyen un requisito previo del mismo, dada la importancia de la calificación de los recursos humanos, la calidad de los servicios y equipamientos urbanos, la seguridad ciudadana, la ausencia de contaminación ambiental, entre otros aspectos, para la toma de decisiones de inversión productiva y residencial.

b) Recursos humanos

Los recursos humanos constituyen un factor decisivo en las iniciativas de desarrollo local. De ahí la importancia de conocer la base demográfica y las características del mercado de trabajo local, así como los rasgos culturales y valores sociales locales. En cuanto a la base demográfica local se requiere disponer de información sobre variables como las siguientes:

- Edad, género y pirámide de población local
- Niveles de actividad y composición de la fuerza de trabajo
- Disponibilidad de recursos humanos
- Mercado de trabajo local
- Calificaciones y experiencia profesional
- Empleo por actividades productivas

En lo relativo a los rasgos culturales y sociales locales se trata de saber si los mismos son capaces de estimular las capacidades creativas, innovadoras y de movilización social, así como la actitud hacia el trabajo y el riesgo empresarial. Dado el incesante proceso de innovación y cambio que caracteriza al mundo actual, el desarrollo de nuevas capacidades resulta un elemento crucial. A veces, mucho más importante que la destrucción de empleos en actividades obsoletas, importa la capacidad de reemplazar esas actividades por otras nuevas, de mayor calidad y diferenciación productiva y más sustentables ambientalmente. El desarrollo local exige, por tanto, la movilización y valorización de los recursos humanos como tarea decisiva. Para ello se precisa de una concepción amplia del recurso humano, que no puede ser contemplado únicamente como una herramienta u objeto de producción, sino como un actor básico del proceso de desarrollo.

Esto implica una concepción cultural innovadora y participativa, muy diferente del tipo de relaciones laborales jerárquicas, que conllevan un bajo involucramiento de la fuerza de trabajo en los procesos productivos. Se trata, en definitiva, de estimular la toma de iniciativas productivas y de impulsar actitudes de polivalencia (y no sólo de especialización) ante los problemas técnicos. La capacitación de los recursos humanos es, por consiguiente, un recurso estratégico y como tal, debe integrar las características específicas de cada territorio, a fin de diseñar apropiadamente los contenidos de la misma. En ello es fundamental la participación de los actores locales, a fin de reducir los plazos de percepción de las nuevas cualificaciones y lograr que estas se orienten efectivamente hacia los verdaderos problemas de la sociedad civil y empresarial local. La formación técnica debe incluir, además de la capacitación instrumental de los recursos humanos, la potenciación de los valores y actitudes creativas y participativas, como elementos fundamentales para el desarrollo local.

La formación de recursos humanos es por consiguiente, una inversión productiva determinante en el mediano y largo plazo, que incorpora los múltiples aspectos que dicha actividad conlleva, tales como la transmisión de conocimientos generales y técnicos, el estímulo de la movilización y participación creativa, la modificación de mentalidades en el sentido innovador y la construcción de ciudadanía. Como se aprecia, el cambio tecnológico constituye esencialmente un proceso de innovación social mediante el cual no solo debe asegurarse el acceso a las nuevas cualificaciones de la fuerza de trabajo, sino que debe introducirse una nueva concepción respecto a los recursos humanos.

Las políticas de formación para el desarrollo local se diferencian de la capacitación tradicional ya que ésta suele ocuparse de la difusión de conocimientos ofertados a los territorios sin que los actores de los mismos tengan una participación en la definición de los contenidos de los cursos, lo cual dificulta la vinculación con los problemas y potencialidades de dichos territo-

rios. Por el contrario, la formación para el desarrollo local debe ser una acción vinculada a un proyecto territorial en el que las actividades de capacitación de recursos humanos deben basarse fundamentalmente en las necesidades y demandas existentes en los territorios.

c) Recursos económicos y financieros

El conocimiento detallado del tejido local de empresas, esto es, el conjunto de empresas y sus relaciones o eslabonamientos productivos, resulta fundamental para poder diseñar una estrategia de fomento productivo local. La falta de información sobre estos aspectos decisivos constituye una dificultad importante para el despegue de los procesos de desarrollo económico local. Junto a ello, hay que citar también la falta de financiación para las microempresas y pymes locales, donde se deduce la importancia de impulsar iniciativas para asegurar el acceso a la información sobre líneas de financiación posibles para las microempresas y pymes, así como promover acciones para lograr una oferta efectiva de crédito para este tipo de empresas, lo cual exige un mayor involucramiento de las entidades financieras con el desarrollo territorial.

En todo caso, la “ingeniería financiera” local no puede ser una simple transposición de la ingeniería financiera tradicional, ya que se requiere una alianza de intereses de las entidades financieras con las iniciativas locales de desarrollo. Esto supone que en los talleres de participación estratégica de actores locales hay que hacer un especial esfuerzo para convocar al sector financiero con presencia en el territorio, con la convicción de que dicho sector no es indiferente a la existencia o no de una estrategia consensuada por los diferentes actores territoriales.

d) Recursos tecnológicos

El desarrollo económico local está hoy mediatizado por la infraestructura tecnológica existente, la velocidad de la difusión tecnológica y el esfuerzo innovador del tejido socioeconómico. En consecuencia, la generación y difusión de nuevas tecnologías constituyen pilares principales del desarrollo, siendo el acceso a la información y la investigación y desarrollo para la innovación local (I+D+i) factores estratégicos de éxito empresarial.

La revolución tecnológica actual se caracteriza por centrarse más en los procesos productivos que en los productos, y por situar la información como materia prima esencial. La incorporación de contenidos crecientes de información y conocimiento en las distintas áreas de la actividad empresarial impone ajustes esenciales en las prácticas productivas, que se materializan en nuevos equipos y en mejores formas de organización y gestión. Como ya se ha señalado, la flexibilidad de las nuevas formas de producción y organización empresarial descansa esencialmente en las posibilidades ofrecidas por las TIC, las cuales permiten un

conocimiento integrado de las diferentes fases del proceso económico y, con ello, la posibilidad de trabajar en una misma unidad de tiempo real.

Las nuevas tecnologías provocan efectos de destrucción de empleo, aunque impulsan nuevas actividades. Esto exige un esfuerzo importante en cuanto a la formación continua de los recursos humanos, lo cual acelera la obsolescencia de los sistemas educativos tradicionales. Igualmente, las TIC permiten alterar los patrones de localización de las empresas e inversiones, ya que hacen posible trabajar en un espacio interactivo global lo cual, junto a los elevados costos y deseconomías de aglomeración derivadas de la congestión y contaminación en los grandes núcleos urbanos, ha ampliado el interés por otras zonas periféricas. No obstante, esta tendencia no logra contrarrestar la existencia de economías de aglomeración en los principales núcleos urbanos y ejes dinámicos de la economía, en los que siguen concentrándose los servicios de apoyo a la producción, basados en conocimiento y recursos humanos calificados.

De todas formas, es importante no confundir el proceso de introducción de innovaciones que busca el avance hacia la “frontera tecnológica” de cada actividad (esto es, la incorporación de las mejores prácticas en el “saber hacer” específico), con la incorporación de las tecnologías más avanzadas o “altas tecnologías”. El proceso de introducción de innovaciones debe referirse, además, a las circunstancias y características concretas del territorio en cuestión, constituyendo esencialmente un proceso de cambio social y cultural.

Al depender precisamente el dinamismo innovador de un territorio de sus características culturales y sociales, las estrategias de innovación para el desarrollo económico local constituyen una apuesta a largo plazo, que requieren un apoyo importante y sostenido por parte de los gestores y agentes sociales locales. Como parte de la introducción de innovaciones se incluye, desde luego, la difusión de las nuevas tecnologías. Para ello, pueden construirse de forma concertada entidades territoriales que faciliten dicha difusión tecnológica en el tejido empresarial local, ya se trate de una agencia de desarrollo local, institutos tecnológicos sectoriales, o centros de empresa e innovación, entre otros.

Pero aún siendo los recursos tecnológicos un factor clave, tampoco son por sí mismos una condición suficiente para asegurar el desarrollo económico local. Para que éste sea efectivo, los recursos tecnológicos deben estar acompañados de las políticas de promoción del potencial endógeno, dentro de un esquema coherente y adaptado a las necesidades reales expresadas por los agentes locales en cada territorio concreto. Por ello, el desarrollo económico local no solo depende de la disponibilidad de recursos humanos, naturales, económicos, financieros o tecnológicos, sino también de la historia local, sus instituciones e individuos. La existencia de una cultura emprendedora local y, por tanto, de rasgos y comportamientos sociales, individuales o colectivos, favorables a la innovación son también determinantes.

e) Recursos sociales y culturales

La distinción convencional que se establece entre los aspectos económicos y sociales dificulta el establecimiento de un enfoque apropiado para el desarrollo económico local, el cual para nosotros no se limita exclusivamente a una funcionalidad de las relaciones entre los factores de producción y el uso de tecnologías y recursos, ya que también están presentes los valores y normas sociales y culturales existentes, las cuales son inseparables de las relaciones técnicas de producción. La correcta valoración de estos aspectos extraeconómicos es determinante para el éxito de las iniciativas de desarrollo local.

En rigor, en nuestro caso, la expresión “desarrollo local” refleja más que la de “desarrollo económico local” ya que la primera alude también a las dimensiones del desarrollo social e institucional, el desarrollo humano y el desarrollo sustentable ambientalmente. No obstante, dado que el enfoque del desarrollo económico local subraya precisamente la importancia e inclusión de dichas dimensiones en el mismo, la utilización de dichas expresiones suele hacerse, a veces, de forma indistinta.

Entre los aspectos que conforman la cultura e identidad local se encuentran los siguientes:

- Nivel de articulación y organización social.
- Hábitos de convivencia social.
- Asunción de riesgos y actitud emprendedora local.
- Actitud ante las innovaciones y apego a las tradiciones.
- Valoración moral y ética ante el trabajo, pago de impuestos, solidaridad, etc.
- Valoración del entorno natural y medio ambiente local.
- Existencia de líderes y elites culturales, económicas o políticas.

Todos estos aspectos conforman rasgos de la cultura e identidad local y son elementos influyentes en el desarrollo económico local. La dimensión social y cultural del desarrollo local consiste en la movilización del potencial creativo y emprendedor de la población local en términos de confianza en sí misma y despliegue de imaginación, iniciativa, cooperación y receptividad a las ideas y propuestas innovadoras. Nunca habían existido instrumentos tan potentes como en la actualidad para incidir en estos rasgos socioculturales a través de los medios de comunicación y sistemas de aprendizaje. De ahí la necesidad de construir también socialmente este tipo de actitudes favorables al desarrollo a través del impulso de los procesos de movilización y participación ciudadanas. Asimismo, ello aconseja la incorporación de los medios de comunicación locales entre los actores a convocar para la discusión y promoción de las estrategias de desarrollo territorial.

Como ya expresamos, desde las instancias centrales deberían fomentarse, paralelamente, los procesos de descentralización, a fin de que ayuden a liberar en las comunidades locales el potencial de creatividad e iniciativa necesarios.

La descentralización deja así de ser meramente una técnica instrumental dirigida a mejorar la eficiencia del Estado en la prestación de servicios para convertirse en parte del proceso de profundización de la democracia representativa. La participación ciudadana permite conocer mucho mejor las demandas de la población local, controlar (y cooperar en) la gestión de los servicios y en la ejecución de actividades, e incorporar la creatividad de la sociedad local.

Hay, no obstante, otras interpretaciones diferentes sobre la descentralización como procedimiento para disminuir el déficit público del Estado central, o que la justifican mediante la búsqueda de mayor eficiencia en el gasto o la prestación de servicios públicos. Sin embargo, dichas interpretaciones son limitadas y dejan de lado la potencialidad de los procesos de descentralización, tanto en su vertiente de recuperación de poder por la ciudadanía, como en su posibilidad de construir entornos innovadores territoriales para la promoción del desarrollo económico local y la generación de empleo productivo.

2. Planificación del desarrollo local

El necesario enfoque integral de la estrategia de desarrollo local debe contemplar la coordinación e integración de los diferentes elementos y líneas de actuación territoriales en una dinámica coherente con el objetivo final del desarrollo local, el cual posee un carácter multidisciplinar y, por tanto, exige un conjunto de políticas acorde con ese carácter integrado.

La elaboración de una estrategia es un instrumento de racionalización que busca mejorar los niveles de eficiencia del conjunto de actuaciones así como su despliegue ordenado en el territorio. La estrategia incluye la dinámica participativa, ya que la comunidad local debe ser desde el inicio protagonista activo en el diseño del proceso de desarrollo, lo cual es condición fundamental para su éxito. Debe incluir, asimismo, la coordinación con las acciones de las restantes administraciones territoriales, a fin de lograr un efecto óptimo complementario y coherente.

La base del desarrollo económico local incluye, como expusimos, los recursos reales y potenciales, por un lado, y las necesidades de la sociedad local por otro. Ambos aspectos orientan la preparación del ejercicio de planificación y diálogo del desarrollo económico local. La valorización de las posibilidades de desarrollo y de los recursos locales forma parte de los elementos configuradores del entorno socioeconómico e institucional territorial. La adecuada identificación de las necesidades locales concretas a las que debe orientarse el plan es un elemento crucial. Esta identificación de necesidades debe ser llevada a cabo en el mismo ejercicio de participación social territorial, ya que forma parte de la identificación de capacidades y potencialidades de desarrollo para hacerles frente.

3. Concertación entre agentes locales y formación de “capital social”

Para que el proceso de desarrollo local genere una dinámica de cambio es preciso que sea participativo y concertado. La interacción entre agentes y componentes territoriales se realiza tanto horizontalmente (estableciendo vinculaciones entre componentes territoriales y con otros territorios) como verticalmente, esto es, buscando las relaciones de asociación entre diferentes niveles institucionales. Este tejido de relaciones sociales e institucionales puede ser tanto de naturaleza formal o explícita como de carácter informal o implícito entre los agentes territoriales.

Es precisamente este carácter “intangible” el que permite reforzar y diferenciar las estrategias de los agentes locales en el territorio en cuestión. De esta forma, lo local se identifica también como un ámbito de cooperación y concertación entre agentes territoriales, lo cual permite acceder a componentes específicos de información propios de dicho tejido social de relaciones entre agentes locales.

4. Liderazgo y dirección del proceso de desarrollo local

En las fases iniciales del proceso de desarrollo local, diferentes agentes locales pueden desempeñar un papel como promotores de las iniciativas de desarrollo. No obstante, un papel decisivo corresponde a los gestores públicos territoriales, los cuales poseen un poder de convocatoria superior emanado del origen democrático de su cargo. Una vez iniciado el proceso de movilización social local, se hace necesario promover un contexto institucional apropiado, así como instrumentos eficientes de promoción local como puede ser una agencia de desarrollo local resultado del esfuerzo concertado entre los diferentes actores sociales.

La dirección del proceso de desarrollo local requiere, por tanto, habilidades técnicas y sociales como las siguientes:

- Conocimiento adecuado del contexto natural y socioeconómico local y sus potencialidades.
- Reconocimiento de la importancia de los factores económicos y extraeconómicos en el desarrollo local.
- Capacidad de identificación y asociación con agentes sociales y líderes locales.
 - Impulso permanente para la creación del entorno innovador territorial.
 - Formación de una visión colectiva de futuro en relación al desarrollo local de la comunidad territorial.
 - Establecimiento de objetivos coherentes y realistas, con suficiente respaldo financiero.

- Vinculación de la visión de largo plazo con las actuaciones concretas de mediano y corto plazo.
- Ayudar a definir y promover una imagen territorial proactiva y dinámica del territorio.
- Realizar un control y evaluación continuados del proceso de desarrollo económico local.

5. La información en el desarrollo económico local

La recolección de información, análisis y diagnóstico incluye como componentes principales la identificación de las necesidades insatisfechas y demandas principales de la comunidad local, así como el conocimiento de las capacidades de desarrollo endógeno, identificando las oportunidades, obstáculos, recursos y potencialidades existentes. La recolección de información constituye, al mismo tiempo, un medio de comunicación y movilización de la colectividad local, en cuyo ejercicio los actores locales pueden tomar mayor conciencia de su entorno y verse estimulados a la acción por el desarrollo a partir de su participación conjunta. Igualmente, se trata de una fase permanentemente abierta en todo el proceso de desarrollo local, por lo cual no puede ser considerada únicamente como un momento inicial del mismo.

Por otro lado, la información es un bien escaso en nuestros territorios donde además hay problemas graves a la hora de construir, leer y ponerla en valor a través del diseño e implementación de políticas (Wolanski 2005).

En este sentido, se debe trabajar para involucrar a los actores en generar la información o en aprovechar instancias que trabajen en ello. Se debe crear un sistema eficiente que articule estos esfuerzos con una instancia que recolecte, procese y difunda la misma. Es posible que sea necesario incorporar un proceso de capacitación previo para las personas que van a llevar adelante esta importante función.

Esquema 6.1

Recolección de información para el desarrollo económico local

IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE FUENTES DOCUMENTALES:

- Fuentes estadísticas locales, regionales y estatales.
- Informes de consultoría precedentes.
- Bases de datos, archivos locales y otros centros de información de interés.
- Servicios de información geográfica y cartográfica.

- Prensa y medios de comunicación locales.
- Agencias de comunicación y revistas especializadas.
- Asociaciones empresariales, cámaras agrarias, cámaras de comercio e industria.
- Entidades financieras y datos del sistema fiscal.
- Grupos de expertos temáticos.
- Catastros y registros de la propiedad industrial e inmobiliaria.
- Tesis universitarias e investigaciones locales.
- Estudios de sindicatos y asociaciones de trabajadores

ELABORACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

- Dada la multiplicidad y dispersión de las fuentes de información relevantes para el desarrollo local, resulta esencial la sistematización de la misma.
- La elaboración y tratamiento de la información se ocupa de priorizarla según el grado de importancia de la misma, esto es, según se trate de información imprescindible, deseable o no esencial.
- La información debe ser comprensible para los agentes locales y, al mismo tiempo, fruto de un trabajo colectivo de participación de dichos agentes en la recogida de la misma.

DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN

- El acceso a la información disponible y la circulación de la misma por la comunidad local permite ampliar la comprensión de las iniciativas planteadas y alienta la movilización social.

La gestión de la información debe ocupar un lugar importante teniendo en cuenta que el proceso de recolección de la misma no es sólo una cuestión estadística, ya que, precisa también identificar los agentes locales organizados y las instituciones existentes, señalando su involucramiento, saber cuál es el apoyo de los grupos políticos y sociales a las propuestas de desarrollo económico local, conocer el clima existente respecto a la estrategia de desarrollo local e identificar los obstáculos y debilidades de este proceso.

a) Un cuadro de mando para el territorio

En las empresas modernas se viene utilizando el Cuadro de Mando como un instrumento de control estratégico que trata de disponer de indicadores de desempeño claves, adecuados al tipo de información de gestión estratégica que requieren sus ejecutivos, y a los roles que estos deben desempeñar, aplicando la metodología de *Balanced Scorecard* de Robert Kaplan y Norton (1992).

En un escenario de aprendizajes, este es un instrumento aplicable a la gestión del desarrollo económico local donde, como ya lo planteamos, contamos con una cantidad de recursos escasos que hacen imprescindible ser eficiente

en las acciones emprendidas. El territorio debe crear, mientras define su estrategia, un sistema que permita monitorear la sincronización del plan con las acciones y también con los procesos críticos. Esto es, observar que se ejecuten las claves consensuadas permitiendo, además, asignar y comunicar roles, asignar recursos y responsables, y trabajar en equipo.

Observar cómo los sectores de poder se articulan, cómo se privilegian los distintos intereses, cómo fluye la información, cómo afectan los cambios de escenarios tan habituales en América Latina, quiénes no están recibiendo los resultados de las acciones, puede ser de suma utilidad para no perder el esfuerzo que conllevan estos procesos. La tarea de los observatorios u oficinas de información es, entonces, construir un conjunto de indicadores que permitan a la conducción estratégica del territorio saber qué pasa, cómo se están llevando adelante las acciones, cómo está el clima de relaciones, cuáles son los impedimentos, cuáles son los cambios de nivel macro que afectan y también cómo se operan las claves de éxito.

En este sentido, es importante consensuar entre los actores públicos y privados la selección de las variables significativas, las cuales no pueden quedar solo a cargo del personal técnico, sino que deben ser fruto del debate y la participación de los actores territoriales.

Es justamente en el ámbito local en cual se debe estudiar la evolución productiva, donde es necesario profundizar la utilización de bases propias para la toma de decisiones con una mejora en la prospección de la demanda de las empresas y su entorno, mediante un trabajo de inteligencia con todos los actores locales, tratando de incorporar estos elementos de la demanda a los enfoques desde la oferta que han predominado en la historia más reciente, dando también prioridad a las microempresas y pymes. Sobre este particular, expresa que todavía se registra una importante brecha entre las necesidades planteadas por las empresas, la percepción de los profesionales que prestan servicios de apoyo y la política pública.

También Roberto Domecq (2006) plantea que existen necesidades concretas y explícitas que deben reconocerse no solo como requerimientos técnicamente demostrables, sino como *necesidades percibidas y necesidades socialmente abordadas*, lo cual permite mostrar la naturaleza y el éxito de la intervención.

Hay que construir, pues, los indicadores apropiados para ello y tratar de articularlos; no sirven datos aislados, ya que la concepción sistémica del desarrollo exige esfuerzos para abordar problemas complejos. También hay que saber vincular los objetivos del territorio con metas cuantitativas mensurables a través de indicadores y, asimismo, es necesario observar los procesos. Debe haber, por tanto, un conjunto manejable de indicadores, centrados en aspectos críticos, que ayuden a la toma de decisiones a lo largo del ciclo de la planificación.

Se trata, en suma, de crear un pequeño sistema de indicadores estratégicos para la acción, para mejorar el conocimiento, para integrar y consolidar resultados, para realimentar, corregir y detectar oportunidades. Ello constituye un insumo fácil de comprender, que ayude a educar en la importancia de la evaluación y colabore en la generación de confianza entre los actores.

Para esto se necesita desarrollar:

- Sistema de indicadores, frecuencia y alcance de los mismos, entidad responsable del monitoreo, señales de alarma (señal amarilla).
- Objetivos, áreas, factores de éxito, bases de comparación, puntos críticos de alarma (señal roja).
- Medir el proceso, no solo el producto sino la manera de hacer las cosas.

Todo esto requiere una etapa de diseño, de informatización, capacitación, difusión y llegada a los tomadores de decisiones. Para ello se precisa la adecuada formación de los recursos humanos que van a desarrollar este trabajo. Así pues, el Cuadro de Mando debe ser un elemento presente en los debates y ser utilizado como un ingrediente educador del proceso.

La gestión del conocimiento va de la mano de la incorporación de las TIC, las cuales posibilitan el rápido manejo de la información, imprimiendo con ello un dinamismo a dicha gestión. Esto es algo que aún no es corriente encontrar, por falta de experiencia, en la gestión de la política territorial. Sin embargo, parte de esta información está disponible, otra habrá que trabajarla, pero siempre tratando de presentar soluciones que no sean altamente costosas ya que, en general, las regiones o territorios, al menos en una primera etapa, no cuentan con grandes recursos para esto. Aquí, emerge claramente una función para los gobiernos regionales o provinciales, ya que muchos territorios no tienen escala ni masa crítica, ni recursos para generar un sistema de estas características y necesitan agruparse para ello.

El objetivo fundamental de todo el proceso anterior es la elaboración de un diagnóstico que sirva de base para una estrategia de desarrollo económico local. Para ello es necesario identificar con detalle dos áreas principales de análisis, por un lado, la base socioeconómica y el medio físico y por otro, la capacidad de desarrollo de la comunidad local.

Esquema 6.2

Medio físico, potencialidades y sostenibilidad ambiental

- Tipo de área (rural, urbana) y características básicas. Localización dentro de un contexto geográfico amplio. Rasgos geológicos y ambientales básicos.
- Calidad y fragilidad del medio natural local.
- Aprovechamientos productivos de los recursos naturales locales y sostenibilidad de los procesos productivos actuales.
- Utilización de recursos potenciales y usos alternativos.
- Actividades tradicionales abandonadas en el medio rural.
- Infraestructuras básicas existentes y grado de calidad y orientación de las mismas.
- Fuentes de contaminación existentes.

El nivel de calidad de las infraestructuras básicas y la existencia de un entorno territorial que facilite el acceso a la innovación a las microempresas y pymes locales son aspectos determinantes para el desarrollo económico local.

Estructura económica local y tejido empresarial

ARTICULACIÓN PRODUCTIVA INTERNA

- Actividades económicas principales a nivel local.
- Dinamismo de dichas actividades.
- Productos locales más significativos.
- Eslabonamientos productivos de las actividades locales.
- Tendencias tecnológicas en las principales actividades productivas locales.
- Posibilidades de diversificación productiva local.
- Grado en que dichas actividades utilizan el medio natural local y sus recursos.
- Impacto ambiental de las actividades productivas locales.
- Evolución de los mercados para los principales productos locales.
- Almacenamiento, comercialización y distribución de productos locales.
- Actividades de autoconsumo. Economía informal.

TIPO DE EMPRESAS Y ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

- Empresas existentes. Localización, tamaño y evolución. En lo posible, debe mostrarse el tejido de empresas en un mapa digitalizado con ayuda de un Sistema de Información Geográfico (SIG).
- Estructura de la propiedad de los activos (tierra, instalaciones, edificios, etc.).
- Cooperación entre empresas. Redes de empresas. Subcontratación.
- Organización empresarial interna.
- Asociaciones empresariales existentes, nivel de cooperación.

CONTEXTO EXTERNO

- Tendencias principales del contexto externo condicionante de la economía local.
- Oportunidades de desarrollo local derivadas del dinamismo externo.
- Evolución y tendencias en los mercados externos de importancia para las actividades productivas locales.
- Fuentes de ingreso por actividades realizadas fuera del ámbito local.

SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

- Importancia de acceso a los mismos para introducir las mejoras en términos de eficiencia productiva y competitiva.
- Bases de datos de información empresarial estratégica.
- Información tecnológica sobre productos y procesos productivos.
- Capacitación en gestión empresarial y tecnológica.
- Servicios de comercialización tanto para los mercados externos como para el mercado interno.
- Servicios de consultoría empresarial e informática.
- Información sobre acceso al crédito.
- Servicios de cooperación empresarial.
- Servicios de asesoramiento financiero.

Junto a estos servicios de desarrollo empresarial hay que destacar también los servicios sociales y personales, así como los servicios culturales, de turismo, ocio y deporte que, en conjunto, ayudan a explicar la calidad de vida de un territorio.

Base demográfica y mercado de trabajo local

BASE DEMOGRÁFICA

- Evolución demográfica local y características más significativas de la población.
- Pirámide de la población local.
- Tendencias demográficas principales.
- Distribución geográfica de la población (asentamientos humanos).
- Movimientos migratorios y factores determinantes.
- Población activa por sectores económicos y actividades productivas locales.

MERCADO DE TRABAJO LOCAL

- Características y evolución del empleo local.
- Perfiles de la oferta y demanda de trabajo local.
- Autoempleo y ocupaciones informales. Estimaciones del subempleo y desempleo. Población desempleada según edad y género.

- Cultura empresarial existente. Actitud ante la innovación y riesgo empresarial.
- Eslabonamientos de empleo en las principales cadenas productivas locales.
- Oferta de capacitación existente y grado de relación con los requerimientos del sistema productivo local. Entidades de capacitación existentes.
- Calidad de las relaciones laborales y clima social existente.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

- Fuentes principales de ingreso para la comunidad local.
- Niveles de ingreso medio por actividades más significativas.
- Distribución del ingreso a nivel local.
- Estructura social. Grupos y clases sociales más significativos.

6. Puntos para una nueva agenda: el desarrollo sustentable

A principios de los años setenta, un informe pionero del Club de Roma sobre los *Límites al Crecimiento*, Meadows y otros (1972), vino a poner la voz de alarma sobre la imposibilidad de un crecimiento económico de carácter ilimitado en un mundo con recursos finitos. El informe estimaba que los incrementos de carácter exponencial en la utilización de recursos, la generación creciente de residuos que ello provoca y el importante crecimiento demográfico, conducirían a la escasez, la contaminación o la hambruna generalizada, a menos que se tomaran medidas para detener esas tendencias. Se empezaba así a cobrar conciencia de que la importante fase de auge económico de los años cincuenta y sesenta en los países centrales (que no fue capaz de paliar o reducir la situación de subdesarrollo económico en el mundo), descansaba en una profunda degradación del medio ambiente y de los recursos naturales, lo cual resulta insostenible en el largo plazo, ya que no era posible extender los niveles de consumo existentes en los países desarrollados al resto de los países en desarrollo, manteniendo un estilo de crecimiento económico industrialista y depredador del medio ambiente.

Otros informes elaborados en los años siguientes, como el de Mesarovic y Pestel (1975), continuaron en esa línea de reflexión, realizando propuestas relativas a la necesidad de planificar globalmente el consumo de recursos naturales o de establecer un control razonable de los excesivos crecimientos demográficos. Lo que se denominó entonces como “crisis ambiental” comenzó a extender, a partir de esos años, un cuestionamiento de las raíces mismas del modelo de crecimiento desarrollista e industrializador, basado en la producción y consumo de masas.

En 1972 tuvo lugar la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, celebrada en Estocolmo, en la cual se subrayó la existencia de un sólo mundo, fuertemente amenazado por los desequilibrios ambientales. La

Conferencia llegó a establecer algunos principios rectores en la relación entre los seres humanos y la naturaleza, incluyéndose dentro del concepto de medio ambiente, junto a las cuestiones ecológicas, los problemas relacionados con el hambre, la pobreza, la marginación y la falta de atención a las necesidades básicas. Tras la Conferencia de Estocolmo, surgieron diversas aportaciones tratando de compatibilizar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente, especialmente mediante la propuesta conceptual del “ecodesarrollo” (Sachs, 1981) o los planteamientos encaminados a la búsqueda de “otro desarrollo”.

El “ecodesarrollo” es un término empleado a principios de los años setenta para designar un nuevo estilo de desarrollo ambientalmente adecuado, y basado en una estrategia integradora de las dimensiones ecológica y socioeconómica de los procesos de desarrollo. Con este planteamiento se reafirma la necesidad de incluir formas alternativas de consumo, de utilización de los recursos, de aplicación de tecnologías y de planificación del desarrollo socioeconómico. El incremento de la conciencia ambiental y la constatación de la crisis del modelo desarrollista apoyaron igualmente las propuestas alternativas por “otro desarrollo”, a mediados de los años setenta, en las cuales se situaban en primer plano la atención de las necesidades básicas y el desarrollo pleno de la condición humana, la utilización de tecnologías apropiadas, la democracia participativa y la preocupación por el medio ambiente y sus recursos.

En los años ochenta, el término *desarrollo sustentable* fue utilizado en diversos documentos relevantes, entre los cuales hay que destacar el *Informe Global 2000* llevado a cabo por iniciativa del presidente estadounidense J. Carter, y realizado por un grupo de científicos liderados por G. Barney (1982); y la *Estrategia Mundial para la Conservación*, informe publicado en 1980 por la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). En el *Informe Global 2000* se subraya la imposibilidad de extender a todo el mundo el estilo de vida de las sociedades desarrolladas, ya que ello supone una amenaza para la pervivencia de la vida humana en el planeta. Por su parte, en el documento de UICN, PNUMA y WWF de 1980 se señala que la *integración* de la conservación del medio ambiente y del desarrollo socioeconómico es de suma importancia, deduciéndose que el incumplimiento de las finalidades de la conservación ambiental supone también no conseguir los objetivos sociales y económicos del desarrollo.

A pesar de todos estos importantes precedentes, la utilización del término *desarrollo sustentable* no comenzó a generalizarse hasta que la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (CMMAD, 1987) editó en 1986 el documento sobre *Nuestro Futuro Común*, también conocido como *Informe Brundtland*. Según este Informe, por *desarrollo sustentable* se entiende aquel que es capaz de satisfacer las necesidades de la generación presente sin

comprometer la capacidad de las generaciones venideras para atender a sus propias necesidades. Dicho enfoque encierra dos conceptos básicos: uno, referido a la atención de las necesidades fundamentales, en particular de los grupos más pobres, a los que debe concederse una prioridad máxima; y otro, relativo a las limitaciones que imponen el medio ambiente y la capacidad de la biosfera para absorber los impactos de las actividades humanas, teniendo en cuenta el estado actual de la tecnología y la organización social existente. El *desarrollo sustentable* se considera, por tanto, como un proceso continuado de cambios (y no un estado fijo) en el cual la utilización de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las *instituciones* deben ser acordes con el potencial actual y futuro de las necesidades humanas.

La noción de sustentabilidad incorpora, una multidimensionalidad de aspectos ambientales, económicos, sociales e institucionales, que obliga a realizar adaptaciones en las formas de gestión y planificación tanto públicas como privadas. El desarrollo sostenible, entendido como *proceso* requiere, por tanto, un cambio estructural en los sistemas productivos, estilos de consumo, formas de gestión y pautas de comportamiento e *institucionalidad* del conjunto de la sociedad. Esto quiere decir que el sistema económico es un “subsistema abierto” dentro del sistema ambiental, con el que intercambia flujos de energía, materia e información, y al que utiliza como abastecedor de recursos primarios y servicios naturales, así como depósito para residuos. Lograr que el sistema económico funcione de forma subordinada al sistema ambiental es una exigencia básica de la sustentabilidad (Jiménez Herrero, 1996). A pesar de que este enfoque parece estar aceptado a nivel declarativo, requiere ser traducido con criterios operativos que orienten a los poderes de decisión hacia formas de gestión capaces de actuar sobre la realidad, así como reinventar la organización *institucional* adecuada y eficiente para promover los cambios necesarios.

Al inicio de la década de los noventa, un nuevo informe de la UICN, el PNUMA y el WWF, criticaba la ambigüedad e insuficiencia de la definición de desarrollo sustentable ofrecida por la CMMAD años atrás. Con el título *Cuidar la Tierra. Estrategia para el futuro de la vida* (1991), este nuevo informe utiliza la expresión *desarrollo sustentable* para referirse a la mejora de la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan.

Según la OCDE (1993), la dimensión económica de una estrategia efectiva de desarrollo sustentable debe incluir, además de los aspectos relativos a la demografía y la utilización de tecnologías limpias, la asignación de precios adecuados de los recursos, de manera que reflejen su escasez; la modificación de las pautas de producción y consumo, para mantener el acervo de recursos escasos y la orientación hacia las metas de equidad; la racionalización del grado deseable de sustitución entre el capital natural y el capital artificial; la aplicación de políticas económicas y ambientales de forma integrada; la mejora de la calidad y

cantidad de factores que contribuyen al bienestar, esto es, salud, educación, cualificación de recursos humanos, acceso al empleo, etc.; y la *reforma institucional* que asegure la complementariedad de las políticas de medio ambiente y desarrollo, tratando de corregir los fallos de mercado y la falta de coordinación entre instituciones con competencias en la gestión de los recursos económicos y en las políticas ambientales.

Tras el importante hito del *Informe Brundtland*, el siguiente punto de referencia en la evolución del concepto de desarrollo sustentable en los años noventa es la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992, conocida como *Cumbre de la Tierra*. El Programa de Acción emanado de dicha Conferencia, denominado *Programa 21* (MOPT, 1993), refleja la intención de avanzar hacia un consenso político de alto nivel para promover estrategias de desarrollo sustentable y ambientalmente racional en todos los países, considerando fundamental la mejora o reestructuración del proceso de adopción de decisiones, de forma que se integren plenamente las cuestiones socioeconómicas y las ambientales. Este *principio de integración* requiere, desde un punto de vista estratégico y operativo, avanzar hacia modelos de desarrollo sustentable que cumplan como requisitos fundamentales los de integrar los factores socioeconómicos y ambientales en la definición de las políticas y los esquemas de planificación y gestión, abriendo nuevas modalidades de diálogo participativo entre todos los agentes implicados, y estableciendo mecanismos eficientes de *cooperación interinstitucional* entre los distintos niveles territoriales de la administración pública.

Por su parte, la importancia creciente dada a la cuestión ambiental en la Comunidad Europea dio origen a diferentes Programas de Acción en Materia de Medio Ambiente a partir de 1973, con objetivos dirigidos a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, contribuyendo a la protección de la salud de las personas y tratando de garantizar una utilización racional de los recursos naturales. En el Acta Única Europea se incluye de manera explícita la prioridad del medio ambiente, planteándose en el Tratado de la Unión Europea de 1992 como objetivo prioritario el *desarrollo sustentable*, entendido como el desarrollo económico y social continuado sin que implique deterioro de los recursos naturales. La finalidad última de estos programas es lograr modificar las pautas de crecimiento en los países de la Comunidad Europea, a fin de encauzarlas hacia un desarrollo sustentable. Esto supone que la continuidad de las actividades humanas y de desarrollo socioeconómico depende de la calidad y conservación adecuadas del medio natural y sus recursos. La puesta en práctica de esta estrategia de desarrollo sustentable va a condicionar, de forma creciente la formulación de todas las políticas sectoriales, ya que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y puesta en práctica de aquellas políticas, a fin de lograr su eficiencia.

Una vez alcanzados los objetivos de la integración monetaria, los esfuerzos en favor del desarrollo sustentable y la cohesión social están pasando al primer plano de la agenda de actuaciones de la Unión Europea existiendo, además, una clara interdependencia entre políticas, recursos y sectores, lo que exige nuevos enfoques de gestión bajo principios de responsabilidad compartida entre los principales agentes públicos y privados, esto es, responsables gubernamentales y técnicos de las diferentes administraciones territoriales, empresarios, partidos políticos, sindicatos, ecologistas, movimientos sociales, universidades, sociedad civil y responsables sectoriales de servicios (agricultura, industria, turismo, obras públicas, transportes, ordenación territorial, medio ambiente, fomento económico, investigación y desarrollo, etc.) a través de una amplia e integrada gama de instrumentos.

Con motivo de la publicación del *Libro Blanco* de la Comisión de las Comunidades Europeas (COM, 1993) sobre *Crecimiento, Competitividad y Empleo*, se incorporaron al mismo importantes reflexiones sobre el nuevo modelo de desarrollo sustentable al que deben orientarse los países miembros. En dicho texto se argumenta que el actual modelo de desarrollo de la Comunidad Europea está llevando a una combinación subóptima de dos de sus principales recursos, mano de obra y recursos naturales, lo cual se traduce en un deterioro de la calidad de vida. Desde hace varias décadas, la utilización de mano de obra se ha visto desalentada, mientras que la sustitución de trabajo por capital ha venido acompañada del aumento constante del consumo de energía y materias primas, lo cual ha llevado a la sobreexplotación de los recursos naturales. Cualquier nueva política debe incluir respuestas sustantivas a la cuestión de cómo reducir la degradación ambiental y mejorar el nivel y la calidad de vida en sentido amplio. Esto obliga a un diseño de políticas concertadas entre los sectores público y privado, lo cual es bastante más eficiente si se plantea desde el nivel local, fomentando la responsabilidad individual y la participación social.

Por otro lado, un importante objetivo del nuevo modelo de desarrollo debe dirigirse a romper la relación directa entre prosperidad económica y contaminación ambiental o, incluso, lograr que la relación entre economía y medio ambiente sea positiva en lugar de negativa. La clave para lograr dicho objetivo radica en la creación de una nueva base de “tecnologías limpias”. Pero dado que la innovación en tecnologías depende, en definitiva, del trabajo humano cualificado, y que este tipo de conocimientos debe contextualizarse según el perfil socioeconómico y ambiental de los diferentes territorios existentes, es crucial la inversión permanente en recursos humanos desde una perspectiva local. Asimismo, como señala la Comisión Europea, la introducción gradual de tecnologías limpias dará lugar a una renovación permanente del capital de los países miembros e implicará la necesidad de proporcionar una formación específica a los recursos humanos existentes en cada territorio.

La incorporación de normas medioambientales viene teniendo una creciente aceptación social, basada en la convicción de que debemos garantizar la calidad del medio natural. No obstante, también está bastante arraigada la creencia de que las reglamentaciones medioambientales suponen un obstáculo para el despliegue de las actividades empresariales y, en suma, para el avance de la competitividad. Como señalan Porter y Van der Linde (1999), este es un razonamiento incorrecto ya que parte de una visión estática de la tecnología, los productos, los procesos productivos y la demanda de los consumidores. En el mundo real de la competitividad dinámica, todos estos elementos pueden variar y, de hecho, así lo están haciendo, de modo que la existencia de normas ambientales estrictas y apropiadas puede ser un acicate importante para la búsqueda de soluciones innovadoras mediante el uso de tecnologías limpias y la diferenciación de productos y procesos productivos con garantía de calidad ambiental, ante una demanda creciente de este tipo de productos en los mercados.

Como vemos, el objetivo del desarrollo sustentable representa, de hecho, una *nueva fase de reestructuración del sistema económico*, en la cual los crecientes costes ambientales deben constituir un acicate para que las empresas busquen los incrementos de eficiencia productiva y competitividad en el uso más sostenible de los recursos. Las bases de esta reestructuración emergente se encuentran en el desarrollo de tecnologías limpias, de eficiencia energética, no contaminantes, y capaces de reducir al mínimo la emisión de residuos (Jacobs, 1996). Estas tecnologías estimulan el crecimiento económico, haciendo más eficaces a las empresas que realizan este tipo de inversiones y más competitivas a las economías locales que las alientan mediante los estímulos apropiados para la creación de los correspondientes *entornos innovadores territoriales*. Además, este desarrollo estimula la creación de un nuevo sector de empresas suministradoras de bienes y servicios medioambientales, cuya relevancia es creciente (Instituto de Desarrollo Regional, 1999).

Un aspecto fundamental adicional radica en la necesidad de reorientar el conjunto de esfuerzos regionales y locales dispersos de investigación básica y de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) mediante aplicaciones concretas comercializables, lo cual exige elaborar un conjunto coherente de incentivos que incluyan formas de organización del trabajo innovadoras y destinadas a los agentes económicos interesados en inversiones relacionadas con los nuevos productos y procesos de producción y gestión. Esto debería crear una sinergia entre consumidores y empresarios respecto al proyecto social de logro de un desarrollo económico sostenible en cada ámbito territorial. Sin embargo, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo sostenible requiere también un *planteamiento institucional* coherente que supere la mera sumatoria de las actuaciones sectoriales de carácter genérico. Como vemos, los cambios necesarios no se reducen tan sólo al ámbito tecnológico y la calificación de recursos

humanos, ya que para responder adecuadamente a los retos de esta nueva fase de reestructuración, es preciso también abordar las *adaptaciones sociales e institucionales* oportunas.

Para avanzar en el *desarrollo sustentable* no es suficiente, por tanto, con diseñar políticas económicas adecuadas, conservar el medio natural, incorporar el desarrollo tecnológico apropiado, contar con infraestructuras y equipamientos básicos e invertir en capital humano y social. Además de todo ello, es preciso crear nuevas y más eficientes *instituciones*, como resultado de una mayor cooperación entre los actores públicos y privados. Sin embargo, como muestra la experiencia histórica, el *cambio institucional* es relativamente más lento y pausado que el cambio en las estructuras económicas, lo cual provoca la existencia de desajustes, a veces importantes, entre el desarrollo económico y las instituciones que lo rodean. Todo ello se acentúa en el contexto actual de creciente globalización y desregulación de las economías, que implica el surgimiento de nuevos problemas en el funcionamiento de los mercados y las instituciones, lo cual amplifica los fallos del mercado y del gobierno. Por otra parte, la eficiencia de las *instituciones* depende no solo de sus objetivos y aceptación social, sino de su capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo entre los individuos. De este modo, las instituciones son relevantes en un territorio porque permiten transmitir información estratégica, combinar habilidades y esfuerzos de coordinación entre diferentes actores, ampliando las fronteras del sistema productivo local y beneficiando con ello la generación de empleo y el bienestar social.

Para enfrentar los frecuentes conflictos existentes entre la *gestión ambiental* y la búsqueda de beneficios económicos individuales es preciso, por tanto, alcanzar *acuerdos institucionales*, esto es, un conjunto de reglas aceptadas por todos los actores territoriales, de forma que sustituyan los esfuerzos orientados hacia la confrontación por mecanismos de coordinación basados en propuestas sostenibles ambiental, económica y socialmente. Este *consenso institucional* solo puede alcanzarse a través de negociaciones y acuerdos sociales que faciliten la distribución de los costos y beneficios involucrados.

AGENCIAS Y AGENTES DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Las Agencias de desarrollo económico local responden al nuevo enfoque del desarrollo económico territorial, que descansa esencialmente en el mejor aprovechamiento del potencial de recursos endógenos, a fin de incrementar el nivel de empleo y el crecimiento económico sustentable a nivel local. Se trata de una entidad, concertada entre los diferentes agentes sociales locales, para la promoción económica y el desarrollo productivo y empresarial en su área de actuación.

Sus funciones son de intermediación entre la oferta y demanda de servicios de apoyo a la producción (o de construcción de dicho mercado de servicios estratégicos), promoviendo la participación y la concertación de los actores locales, así como la asociatividad empresarial y la circulación de información relevante para el desarrollo productivo y empresarial local.

En el Esquema 5.1 se detallan el objetivo principal y funciones básicas de las Agencias, las cuales deben ocuparse del diseño y gestión de la estrategia de desarrollo económico local.

Esquema 5.1

Objetivo	<ul style="list-style-type: none">• Movilización y estímulo de la introducción de innovaciones en el tejido empresarial local, básicamente entre microempresas y pymes.
Funciones	<ul style="list-style-type: none">• Favorecer el mejor aprovechamiento de los recursos reales y potenciales.• Diagnóstico e identificación de potencialidades y condicionantes para el desarrollo económico local.• Promoción de nuevas actividades económicas y empleo.• Asesoramiento, información y apoyo a microempresas y pymes locales.• Movilización de ahorro e inversiones hacia emprendimientos locales.• Coordinación de políticas, líneas de actuación y agentes implicados.• Fomento de la cooperación empresarial y de la participación de agentes locales en proyectos comunes.• Creación y difusión de una imagen favorable del territorio.

Entre los requisitos básicos de estas agencias deben señalarse los siguientes:

- Existencia de amplio consenso político de los principales actores sobre el desarrollo local.
- Perspectiva razonable de estabilidad y proyección temporal de la agencia.
- Disponibilidad de recursos humanos, técnicos, financieros y de información.
- Calidad de los recursos humanos ocupados en el trabajo de animación para el desarrollo económico local (“agentes de desarrollo local”).
- Claridad de objetivos, funciones y responsabilidades de la agencia.
- Estructura jurídica y esquema organizativo eficiente, flexible y participado.
- Credibilidad y confianza por parte de los agentes socioeconómicos y en particular del empresariado territorial.
- Capacidad de concertación y coordinación entre actores sociales y niveles administrativos territoriales.
- Equipo para una gestión técnica eficiente y transparente.

Este ejercicio de construcción de “organismos intermedios” para el desarrollo económico territorial posee un interés indudable como referente para el nuevo tipo de políticas “micro” y “mesoeconómicas” que se requieren, a fin de abordar de una manera más eficaz la promoción del desarrollo territorial.

En este sentido, es importante destacar que una Agencia de Desarrollo Económico Territorial no es una “ventanilla” de un organismo del nivel central de la Nación, sino que constituye una institución local o regional, de carácter mixto, formada por actores públicos y privados territoriales, que debe contar de forma decisiva con la confianza y presencia activa del sector empresarial local y que es resultado del acuerdo o estrategia territorial de desarrollo consensuada localmente.

Para la actuación de las agencias es necesario disponer de una estrategia territorial, saber utilizar los recursos y potencialidades locales al igual que el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los programas sectoriales y las líneas de actuación diseñadas desde los diferentes niveles de la administración pública, tanto central como subnacional.

Para esto las agencias deben contar con un respaldo sociopolítico que se concreta mediante un Acuerdo o Pacto Territorial, el cual suele estar promovido por el foro territorial u órgano de representación de los distintos actores locales. Dicho foro suele estar presidido por la principal instancia pública en dicho territorio, aunque en algunos casos puede cederse ese espacio al sector privado o bien compartirlo. Hay que tener en cuenta que la maduración de las iniciativas de desarrollo económico local y empleo, requiere períodos más largos que los ciclos electorales, de modo que la presencia de una representación de carácter mixto amplía la sostenibilidad temporal de las estrategias de desarrollo local.

De este modo, las agencias de desarrollo económico territorial conforman un equipo técnico para la prestación de servicios gestionados por gerentes o directores ejecutivos, con un número generalmente reducido de profesionales calificados y con buen conocimiento de la situación económica, tecnológica, laboral y ambiental del territorio en cuestión. Las agencias funcionan como entidades privadas sin ánimo de lucro y su financiamiento es parte de la discusión del modelo.

La financiación de dichas Agencias de Desarrollo Económico Territorial en los países desarrollados es, básicamente, parte de las inversiones en “infraestructura intangible” que las administraciones públicas realizan para estimular la actividad económica de las microempresas y pymes locales, como modo sustantivo de generar oportunidades productivas y de empleo, ya que la simple intermediación laboral no rinde resultados suficientes en la generación de empleo si no está orientada por las oportunidades productivas existentes en cada territorio. Así como hay que atender a la inversión en “infraestructuras tangibles” (carreteras, puentes, aeropuertos, embalses), en la fase de la “sociedad del conocimiento” hay que hacerlo en inversiones intangibles, que aseguren la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial en el interior del país, cerca de la base productiva local y del tejido empresarial existentes.

Junto al aporte decisivo por parte del sector público (Municipalidad, Gobierno provincial y nacional), existe también el realizado por el sector privado empresarial y las entidades financieras con presencia en el territorio, ya que, del funcionamiento de las Agencias de desarrollo económico territorial (que deben tener presencia institucional de los actores locales), se derivan beneficios para el sector privado empresarial en el ámbito productivo o financiero.

Las Agencias de desarrollo económico territorial prestan servicios de desarrollo empresarial por los que pueden cobrar tarifas, en función de su calidad y de la capacidad de pago de las empresas. Pero esos ingresos son, en la experiencia de los países más desarrollados, totalmente insuficientes para asegurar su funcionamiento, razón por la que tales recursos no deben incorporarse como fuentes de “sostenibilidad” financiera a largo plazo. La estabilidad financiera de una agencia no debe pensarse como la comparación contable entre los ingresos por la prestación de servicios y el costo de funcionamiento, sino como los resultados de mediano y largo plazo en el crecimiento económico y el empleo local, a partir de la creación o modernización de empresas, el incremento de valor agregado en las mismas o la diversificación productiva local.¹⁰

10 La inclusión simple de criterios contables de sostenibilidad financiera suele llevar consigo la orientación prioritaria de la prestación de servicios de desarrollo empresarial hacia las firmas con mayor capacidad de pago de los mismos con independencia de su ubicación territorial, dejando de atender a las microempresas y pymes locales, lo cual desvirtúa los objetivos principales de la política de desarrollo empresarial en apoyo de las empresas locales de reducida dimensión.

1. Las Agencias de desarrollo económico territorial en los países desarrollados

El objetivo de una agencia¹¹ es potenciar la capacidad de innovación del territorio. Se trata de construir un entorno innovador territorial de servicios de apoyo a la producción, a fin de asegurar la innovación tecnológica y empresarial del sistema productivo local. Con esto, se pretende poner a disposición de las microempresas y pymes locales, una avanzada infraestructura técnica que les facilite un conjunto de soluciones y servicios difíciles de alcanzar de forma autónoma o independiente, dado su reducido tamaño, la escasa predisposición a la cooperación empresarial, y la lejanía e inadecuación del diseño de instrumentos de fomento desde el nivel central del Estado.

Además de la citada agencia, el entorno innovador territorial puede incluir otros componentes como los Centros de empresa e innovación, los Institutos tecnológicos sectoriales y la Red de información empresarial, entre otros. En este sentido, la clave es la articulación, fenómeno imprescindible para el proceso.

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

Además del trabajo que debe realizar con las diversas entidades de la red, la agencia debe colaborar también con las asociaciones de empresarios y profesionales, gremios sindicales locales, cámaras de comercio e industria, entidades feriales, entidades de I+D, escuelas técnicas, universidades, organizaciones no gubernamentales y otros. Junto a este objetivo principal mencionado, cabe agregar otros objetivos intermedios importantes:

- Fomento de empresarios innovadores.
- Divulgación de actitudes positivas ante la innovación entre los empresarios y la comunidad local.
- Búsqueda de economías de localización y acceso a los servicios de apoyo, mediante la diversificación de las actividades productivas territoriales, a partir de la creación de nuevas empresas y servicios, como consecuencia de la fragmentación del proceso de producción en operaciones, o de la creación de empresas en nuevas actividades; desarrollo de un mercado de trabajo local

¹¹ Para el desarrollo de este capítulo se ha tomado como referencia la Red de Servicios del IMPIVA (Instituto de la Mediana y Pequeña Industria de Valencia), organismo de promoción e innovación económica del gobierno regional de la Comunidad Autónoma de Valencia, que constituye una de las experiencias más exitosas como Agencia de Desarrollo Regional en el Estado español.

cualificado y polivalente; y mejora del nivel de información y capacitación gerencial y tecnológica del empresariado local.

- Estimular la integración económica entre los principales núcleos de crecimiento territorial, y con las actividades productivas y centros de innovación nacionales y extranjeros.

2. Instrumentos de promoción e innovación territorial

No hay una relación biunívoca entre objetivos e instrumentos, ya que, en ocasiones, para conseguir un objetivo se requieren varios instrumentos, y un solo instrumento puede servir a varios objetivos. Cada instrumento puede poseer un grado mayor o menor de autonomía respecto a la Agencia de desarrollo económico territorial, lo que implica acuerdos y colaboración entre los distintos agentes sociales. A partir de la reflexión sobre las mejores prácticas internacionales, los instrumentos pueden ser, entre otros:

- a) Institutos tecnológicos sectoriales
- b) Centros de empresa e innovación
- c) Red de información para el desarrollo económico local
- d) Parque tecnológico
- e) Instrumentos de capacitación de recursos humanos
- f) Formación de terciario avanzado
- g) Ayudas directas a empresas innovadoras.

a) Institutos tecnológicos sectoriales

Se crean conjuntamente con empresarios de los sectores más relevantes del perfil productivo territorial, y su sede principal suele situarse en la zona con mayor concentración de empresas de tales sectores, pudiendo establecerse unidades técnicas o delegaciones en otras zonas de interés, o incluso en un Parque tecnológico, siempre con la intención de prestar los servicios lo más cerca posible a las actividades empresariales.

Los Institutos tecnológicos sectoriales son decisivos para prestar servicios tecnológicos especializados a las microempresas y pymes locales y también pueden dar servicios de información y documentación general relativa a las actividades propias del perfil productivo territorial. Cabe citar los siguientes servicios:

- Asesoramiento tecnológico.
- Investigación aplicada y desarrollo de tecnologías.
- Difusión de normas técnicas y emisión de certificaciones.
- Control de calidad.
- Capacitación especializada, básicamente dirigida a técnicos de la producción en los sectores correspondientes.

- Información técnica e información sobre ayudas de la administración.
- Diseño y manufactura asistidos por computador (CAD/CAM).
- Difusión de tendencias de mercados y estrategias de competidores de los productos de interés local.
- Edición de publicaciones técnicas de contenido sectorial.
- Organización de jornadas, seminarios y conferencias sobre el estado de las tecnologías de producto y proceso.
- Asesoramiento y realización de estudios técnicos sobre materiales y materias primas, procesos de fabricación, maquinaria, productos, automatización, sistemas de diseño y manufactura asistidos por computador (CAD/CAM), informatización, ahorro energético, optimización de plantas, contaminación ambiental, información sobre apoyos oficiales a la innovación y realización de actividades de I+D+i, entre otros.

También los institutos tecnológicos pueden:

- Realizar ensayos y análisis de laboratorio, vinculados con entidades acreditadas sobre materias primas, materiales y productos acabados; que permiten proporcionar a las microempresas y pymes servicios que por sí mismas no podrían disponer y que incluyen trabajos de normalización, certificación y homologación de productos, según las exigencias técnicas internacionales. Esto tiene una relación directa con la mejora de la calidad del producto.
- Prestar asesoramiento en la transferencia de tecnologías desarrolladas a partir de los conocimientos de sus técnicos y de la realización de proyectos de I+D+i en sus propios laboratorios y plantas experimentales, así como derivados de la participación en proyectos y misiones internacionales y de los contratos realizados con universidades y centros de investigación del entorno territorial. Igualmente, pueden organizar o participar en la organización de cursos de reciclaje técnico y profesional, así como establecer actividades y becas de especialización para jóvenes que van a incorporarse a las empresas locales.¹²
- Canalizar las relaciones entre empresas, universidades y entidades de investigación y desarrollo, traduciendo las necesidades del sector en demandas de formación e investigación específicas. Asimismo, facilitan a las microempresas y pymes locales la participación en actividades de ámbito internacional, sirviendo de puente entre los organismos de la administración pública dedicados al fomento del desarrollo productivo y las empresas del sector.

12 Con un personal altamente calificado y modernas instalaciones, los Institutos tecnológicos sectoriales de la Red IMPIVA, en el País Valenciano (España), realizan anualmente 12.000 informes de laboratorio, atienden unas 5.000 consultas de información, prestan más de 1.000 servicios de asesoramiento tecnológico, acogen 2.000 alumnos en distintas actividades de formación y desarrollan cerca de 100 proyectos de I+D+i.

Como vemos, entre las funciones más importantes de los Institutos tecnológicos sectoriales se encuentran las de concentrar una “masa crítica” suficiente de recursos técnicos y humanos para permitir a las microempresas y pymes locales el acceso a las innovaciones tecnológicas y de gestión, que no podría alcanzar la empresa de forma individual.

Estos institutos cubren básicamente los objetivos intermedios de difusión de actitudes positivas hacia la innovación y el estímulo de la integración productiva. De este modo, pueden apoyar la eficiencia productiva y competitividad del tejido productivo territorial, posibilitando la modernización tecnológica de las empresas y la diversificación de las actividades económicas locales. La actividad de los Institutos tecnológicos sectoriales suele llevarse a cabo dentro de amplias relaciones con entidades acreditadas a nivel nacional e internacional en los distintos campos específicos del perfil productivo territorial.

Las fuentes de financiación más importantes de los Institutos tecnológicos sectoriales pueden ser las cuotas sociales que aporten las empresas, los ingresos por los servicios prestados a los asociados, las ayudas de las administraciones públicas¹³ y las de la propia Agencia de desarrollo territorial.

b) Centros de empresa e innovación

Los Centros de empresa e innovación (CEI) suelen crearse como asociaciones sin fines de lucro, con participación de las administraciones públicas territoriales y entidades empresariales, financieras y sociales de la zona. Son organizaciones de ámbito local, cuyo objetivo es elaborar sistemas de selección de posibles empresarios innovadores y proporcionar un amplio conjunto de servicios a los candidatos a empresarios y a las empresas ya existentes incluyendo, en particular, formación empresarial y evaluación de proyectos.

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

Del mismo modo, actúan como “incubadoras de empresas” en la detección, selección y puesta en marcha de empresarios y proyectos. Normalmente se asigna al candidato a empresario un tutor o consejero temporal en materia de planificación y gestión empresarial.

Los CEI deben ubicarse en localidades próximas a los agrupamientos económicos significativos del territorio en cuestión, es decir, en las zonas con más alto potencial de generación de nuevos proyectos empresariales. Al programarse

13 En este caso se trata de ayudas indirectas para la creación de “entornos innovadores territoriales”, y no subsidios directos a la producción o a las empresas.

una red territorial de CEI, puede ser útil seleccionar a uno de ellos como “CEI central” en el territorio correspondiente, a fin de prestar servicios comunes a los demás CEI locales, evitando de ese modo duplicidades de servicios, y potenciando la coordinación de los intercambios en temas formativos y tecnológicos con las diferentes instituciones y entidades de nivel nacional e internacional. En definitiva, las funciones y servicios que prestan los CEI son entre otros:

- Promoción del espíritu emprendedor.
- Formación de los candidatos a nuevos empresarios.
- Asesoramiento e información en materia de innovaciones y tecnología.
- Asesoramiento en la realización del plan de empresa, que incluye los análisis de viabilidad comercial, técnica y financiera del proyecto, con plena confidencialidad.
- Asesoramiento sobre apoyos financieros para la puesta en marcha del proyecto, facilitando el acceso a la financiación y ayudas de la administración pública.
- Oferta de locales en alquiler y salas de reuniones para establecer el domicilio inicial del proyecto.
- Prestación de servicios como contabilidad, comunicaciones e informática.

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

c) Red de información para el desarrollo económico local

La Red de información para el desarrollo económico local está formada por un conjunto de centros y servicios de información relevante para el desarrollo productivo y empresarial local, con posibilidad de coordinar entre sí sus fondos documentales y las formas de acceso, a fin de aproximar dicha información a la totalidad del tejido empresarial territorial. La red debe tener puntos de acceso o “ventanillas” próximas al tejido empresarial local existente, y los centros de la red de información pueden estar unidos informáticamente, a fin de permitir el acceso a la información desde cualquier punto territorial. Los centros que componen esta Red de información pueden ser la Agencia de desarrollo territorial, los Institutos tecnológicos sectoriales, los Centros de empresa e innovación, las Asociaciones empresariales, Parques tecnológicos, Universidades locales, Asociaciones de municipalidades, etc.

Entre los principales objetivos de la Red de información figuran la mejora de los servicios con que cuenta la empresa local en materia de información relevante para su desarrollo y el fomento de la cooperación entre las empresas locales. También la cooperación entre empresas nacionales con las de otros países o territorios, con especial atención al área de integración económica correspondiente.

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

- Distribución territorial de la población y pirámides de edad por municipios.
- Localización geográfica de la producción territorial.
- Sistemas productivos locales o agrupamientos económicos significativos.
- Tamaño de las empresas, localización territorial y eslabonamientos productivos.
- Cantidad y calidad de las infraestructuras básicas.
- Mercado de trabajo local.
- Oferta de actividades de capacitación para las empresas.
- Bases de datos de comercio exterior.
- Registro de la propiedad industrial.
- Normas nacionales e internacionales vigentes.
- Relación de entidades consultoras y profesionales de servicios empresariales.
- Universidades y entidades de investigación territoriales.
- Dotación de recursos de asistencia técnica en la zona.
- Disponibilidad y características del suelo empresarial.
- Instrumentos de apoyo de las diferentes niveles de la administración pública.
- Fondos bibliográficos y de documentación relevante.

Como actividad adicional cabe citar las publicaciones específicas que pueden elaborarse como subproductos de las actividades de la Red de información, y que cumplen también funciones de capacitación. Nos referimos a la edición de monografías que compilan y ordenan información y normativas dispersas sobre temas concretos, con un fuerte contenido práctico; informes en profundidad sobre temas específicos; y guías o folletos que tratan de proporcionar una información rápida y sucinta, de carácter divulgativo y amplia difusión.

d) Parque tecnológico

Un Parque tecnológico puede ser un instrumento adecuado para fomentar la aparición de nuevos sectores económicos que permitan reforzar la articulación y diversificación de la estructura económica local mediante la atracción de empresas o entidades de investigación foráneas, o mediante el desarrollo local de nuevos empresarios innovadores. También puede ser visto como un instrumento que facilita la integración económica de actividades dinámicas con otros centros de crecimiento externos.

La proximidad facilita la interacción y concertación entre los centros de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i), las universidades regionales y las asociaciones empresariales. Igualmente, dicha concentración permite

disponer, en un mismo lugar, de una infraestructura de calidad para apoyo en materia de investigación y desarrollo a las microempresas y pymes locales. Se trata de reunir una “masa crítica” suficiente de recursos de conocimiento, que puedan estimular la innovación tecnológica y productiva en el entorno local.

En el Parque tecnológico pueden localizarse algunos de los Institutos tecnológicos sectoriales, un Centro de empresas e innovación, algunos institutos universitarios o centros de investigación que dediquen parte de su actividad a la investigación aplicada para el desarrollo económico local (I+D+i), así como la sede de la Agencia de desarrollo territorial. El objetivo no es otro que el agrupamiento de recursos de conocimiento para crear un contexto de economías externas favorable para la incorporación de innovaciones en las empresas locales, propiciando un clima intelectualmente fructífero de relaciones entre los técnicos de las empresas locales, los centros de investigación y las universidades territoriales. De esta manera, el Parque tecnológico puede convertirse en un foco de generación, asimilación y difusión de tecnologías.

e) Instrumentos de capacitación de recursos humanos

Están orientados a lograr el desarrollo de un mercado de trabajo local cualificado y polivalente, tratando de potenciar los recursos humanos como factor productivo local. La relación de instrumentos posibles en este ámbito incluye:

- Constitución de un Observatorio local de empleo.
- Especialización de jóvenes titulados en profesiones claves para la innovación productiva local, mediante cursos específicos, becas y contratos en prácticas.
- Fortalecimiento de la oferta territorial de capacitación existente, especialmente la dirigida a promover la actividad empresarial de gestión y dirección entre asociaciones empresariales, cámaras de comercio e industria, cámaras agrarias, fundaciones, colegios profesionales, municipalidades, sindicatos, etc.).
- Fortalecimiento de una Red de formación técnica en los diferentes perfiles productivos territoriales, así como en aspectos tan decisivos como el diseño, el análisis de mercado, la gerencia empresarial y el análisis de impacto ambiental.
- Elaboración de materiales educativos multimedia para una amplia y adecuada difusión de las nuevas tecnologías y técnicas de gestión, así como su aplicación en las actividades productivas territoriales.

Las ayudas pueden ser para inversiones en equipos (audiovisuales, informáticos) o para apoyo de las actividades de capacitación de otras entidades promotoras. Igualmente se puede colaborar mediante la edición de publicaciones periódicas informativas sobre cursos, talleres y seminarios, resaltando los contenidos, personal que los imparte, lugar, duración y coste, a fin de facilitar la mayor transparencia y coordinación de la oferta de capacitación existente, una necesidad fuertemente sentida por los usuarios.

f) Formación de “Terciario avanzado”

El “Terciario avanzado” es el conjunto de empresas de servicios cuyo principal recurso es el capital humano, y que están orientadas a la transferencia de conocimientos organizativos y empresariales a las microempresas y pymes, o a la potenciación de la capacidad de comercialización, marketing, ingeniería, diseño industrial, control de calidad, publicidad y normalización, entre otros aspectos básicos. La potenciación y crecimiento del “Terciario avanzado” en los diferentes territorios constituye un poderoso instrumento para la modernización de las actividades productivas locales, y para facilitar la diversificación y mayor valor agregado de las mismas. Las acciones dirigidas a este fin pueden ser ayudas económicas directas a la creación y crecimiento de empresas del “Terciario avanzado”, o bien acciones de tipo indirecto tales como la creación de asociaciones específicas, la constitución de bancos de datos de profesionales en estos temas, publicaciones conjuntas, u otras.

g) Ayudas directas a empresas innovadoras

La innovación supone, en definitiva, un cambio de actitud de los actores sociales. De esta forma, alcanzar un ambiente social favorable a la innovación constituye un requisito fundamental para que el esfuerzo creativo tenga éxito y sea asumido como propio por los diferentes sectores de la sociedad local. El instrumento de las ayudas directas a las empresas, cuando se utiliza para apoyar únicamente a las que acometen proyectos innovadores, puede convertirse en una herramienta útil para estimular una actitud social positiva hacia la innovación. Se trata de mostrar que los gestores públicos regionales y municipales, así como la sociedad local, están haciendo una apuesta clara a favor de las empresas innovadoras con el fin de crear puestos de trabajo y fuentes de ingreso. De esta forma, se facilita también la superación de la frecuente desconfianza del empresario frente a la administración pública, logrando abrir espacios para la concertación estratégica en favor del desarrollo económico local y la generación de empleo productivo.

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

3. Líneas de actuación de las Agencias de desarrollo territorial

Existe, pues, un conjunto amplio de líneas de actuación de una Agencia de desarrollo territorial y la Red de servicios de desarrollo empresarial, entre los que se puede mencionar (Ver Esquema 7.1):

Esquema 7.1

Líneas de actuación de la Agencia de desarrollo territorial y la Red de servicios a empresas

- | | |
|--|---|
| A. Información | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de información a microempresas y pymes locales. Publicaciones. |
| B. Capacitación | <ul style="list-style-type: none"> • Cursos y becas de especialización. Cursos de reciclaje. • Divulgación de servicios de capacitación. |
| C. Innovación Tecnológica | <ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento tecnológico. • Ensayos y análisis de laboratorio. • Normalización, certificación y homologación. • Calidad y productividad. • Transferencia de tecnología. • Innovación tecnológica e I+D+i. |
| D. Diseño | <ul style="list-style-type: none"> • Información y asesoramiento. • Servicios de CAD/CAM. • Promoción general de servicios de diseño. • Centros de documentación y diseño. |
| E. Internacionalización de empresas | <ul style="list-style-type: none"> • Programas de visitas a Ferias. Misiones transnacionales. • Gestión de contactos individuales |
| F. Nuevas actividades innovadoras | <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a empresas con alta dedicación a I+D+i. • Apoyo a la creación de empresas diversificadoras. • Apoyo económico a empresas innovadoras. |
| G. Gestión empresarial | <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo económico al asesoramiento a microempresas y pymes. • Asesoramiento financiero. |

A. Servicios de información empresarial

Se trata de prestar servicios de información empresarial individualizada a las microempresas y pymes locales, elaborando productos informativos de alto

valor añadido para apoyar la toma de decisiones en problemas cotidianos y de carácter estratégico para tales empresas. Los puntos de información de la red deben estar conectados a los servicios de información de los diferentes Institutos tecnológicos sectoriales, los Centros de documentación relevantes en la zona y las redes y bases de datos de interés, nacionales e internacionales.¹⁴

B. Servicios de capacitación

Entre estos se encuentran la organización de cursos y becas de especialización para jóvenes que van a incorporarse a las empresas y los cursos de reciclaje para técnicos y profesionales de las microempresas y pymes locales. En el primer caso, se tratan enfoques globales de los principales sectores económicos locales y sobre determinadas áreas como la promoción de exportaciones, la gestión empresarial o financiera, o la gestión de la calidad del producto, entre otros. Estas actividades se realizan principalmente en los Institutos tecnológicos sectoriales. Los cursos de reciclaje están dedicados a elevar el nivel de calificación general de los trabajadores de las empresas locales, al mismo tiempo que actualizan conocimientos en temas concretos.

C. Servicios de innovación tecnológica

Se refieren a la prestación de servicios tales como la realización de ensayos, análisis de laboratorio y controles de calidad sobre materiales, materias primas, productos acabados y procesos productivos; trabajos de normalización, certificación y homologación; asesoramiento y gestión de contactos en transferencia tecnológica; promoción genérica de la transferencia de tecnologías a través de una Bolsa de oportunidades tecnológicas, que recolecte tecnologías ofrecidas por las empresas, universidades y centros de investigación de la zona; apoyo a las empresas en proyectos de I+D+i mediante ayudas económicas y la intermediación en el acceso a programas de apoyo tecnológico nacionales e internacionales; y vinculación con las entidades nacionales e internacionales de normalización de productos.

D. Servicios de diseño

El objetivo es estimular la importancia del diseño en la producción manufacturera local en los diferentes campos de la actividad manufacturera, agropecuaria y de servicios. Esto puede facilitarse mediante la prestación de servicios tales

14 La difusión de puntos de acceso a la Red de servicios de información empresarial por todo el territorio, puede facilitar la mayor vinculación de los actores públicos locales (municipalidades, comunas, gobiernos provinciales), incorporando de este modo la lógica de desarrollo productivo y empresarial en su gestión. Igualmente, esta difusión de ventanillas de la Red de información es, en sí misma, un buen punto de partida para iniciar procesos de desarrollo económico local y el empleo, al acercar al territorio elementos decisivos de información e innovación productiva para las diferentes estructuras económicas locales.

como servicios de documentación a empresas y profesionales; información a empresas sobre los profesionales de diseño existentes en el territorio; organización de seminarios con participación de especialistas reconocidos; colaboración con las asociaciones de diseñadores existentes en la promoción general del diseño; y creación de un Centro territorial de documentación sobre diseño, que proporcione los contactos entre diseñadores y empresas, y que facilite servicios que ayuden a elevar el nivel de calidad de los productos locales.

Dentro del diseño es preciso incorporar elementos de identidad. La valoración del patrimonio cultural local constituye un aspecto crucial no solo para reforzar el sentido de pertenencia territorial y con ello facilitar la construcción de capital social, sino también, para incorporar elementos culturales de dicho patrimonio (historia y cultura local, manifestaciones artísticas propias, etc.) como elementos diferenciadores en los productos y marcas de origen de los mismos o para alentar actividades turísticas y de divulgación de dicho patrimonio local entre los más jóvenes. De ahí la necesidad de fomentar el estudio de las historias locales, las formas de expresión de la cultura local, la artesanía y gastronomía tradicional, u otros aspectos sustantivos para el desarrollo local.

E. Internacionalización de empresas

Los servicios comprendidos en este epígrafe se refieren a la organización de misiones transnacionales para poner en contacto a grupos de empresas locales y extranjeras, facilitando los acuerdos de cooperación entre las mismas; gestión de casos individuales de empresas locales y extranjeras interesadas en establecer relaciones de cooperación; y apoyo económico para la asistencia de profesionales a ferias tecnológicas en el exterior.

F. Nuevas actividades productivas innovadoras

En este caso, puede citarse el apoyo económico para la creación de nuevas líneas de fabricación diversificadoras del tejido productivo local y las ayudas a empresas de servicios para la adquisición de tecnologías de la información, asesoramiento en el uso de energías renovables, etc.

G. Gestión empresarial y financiera

Por último, dentro de este tipo de servicios, se pueden mencionar el apoyo económico a las empresas para la realización de planes de diagnóstico y mejora de la calidad y productividad; el asesoramiento en estrategias financieras y fuentes de financiación para proyectos empresariales; apoyo económico para el establecimiento de redes de cooperación de empresas, así como bolsas de subcontratación que posibiliten la presencia de grupos de microempresas y pymes locales en proyectos conjuntos, permitiéndoles aumentar su capacidad de acción y competitividad; apoyo económico a la contratación de asesores

externos para planes de calidad, comunicación, estudios de mercado, viabilidad, organización empresarial, etc.; edición de publicaciones sobre gestión de pymes, tecnología, comercio exterior y aspectos sustantivos de la integración económica regional, entre otros aspectos relevantes; y organización de actos informativos como jornadas, conferencias, seminarios y talleres.

4. La experiencia argentina de creación de Agencias de desarrollo territorial

En la Argentina, al igual que en distintas regiones del mundo, se ha comenzado a pensar y a trabajar con conceptos que parten de la importancia de la construcción “de abajo hacia arriba”, expresando la idea de que las políticas sean promovidas y gestionadas por los actores locales. En este sentido, si bien no existen aún mecanismos que permitan evaluar las diferentes iniciativas promovidas, sí podemos observar y detectar esfuerzos en la instalación de Agencias de desarrollo territorial como instrumentos que tratan de impulsar los procesos de fortalecimiento de las políticas a nivel local. En este sentido aparece la necesidad de mejorar, entre otros temas, la interpretación de las características de los territorios, por un lado, y la óptima utilización de los instrumentos y los recursos con que se cuenta, por otro.

En primer lugar, es importante tener claro que no es posible trasladar automáticamente modelos de diseño centralizado. Estas políticas, como ya se ha planteado anteriormente, toman formas diferentes en cada territorio en función de especificidades locales como el perfil productivo, los recursos naturales y humanos, la institucionalidad, la capacidad de aprendizaje y respuesta del territorio a la apertura de la economía, entre otros aspectos diferenciadores de los territorios respectivos.

Un dato interesante es que, actualmente, la conducción de estas agencias no está a cargo únicamente del sector público, existiendo avances reales en la participación de los restantes actores territoriales, públicos y privados. Las Agencias de desarrollo territorial han incorporado otras instituciones que tienen objetivos similares o complementarios, como cámaras de comercio e industria, centros de investigación y desarrollo, secretarías municipales de producción, entre otras, que se han incorporado mediante esquemas de funcionamiento flexibles, esto es, que pueden ser modificados a partir de los aprendizajes que se realicen.

Igualmente, se hace necesario impulsar una mayor cooperación y calidad de la participación de los distintos actores territoriales, dotándose de algún sistema permanente de intercambio de información y vinculación eficaz entre los mismos, en especial, en lo relativo a la orientación del sector de conocimiento territorial hacia las necesidades existentes en el sistema productivo y tejido empresarial local, con el fin de ir avanzando en la formación de un sistema territorial de innovación.

En este sentido, el relevamiento de las experiencias existentes en Argentina, aún con el escaso tiempo transcurrido desde su gestación y diferente grado de maduración de las mismas, permite destacar algunos elementos:

- Creación de un nuevo tipo de institucionalidad, con autonomía jurídica, aunque con figuras distintas.
- Incorporación de la participación pública-privada.
- Orientación prioritaria hacia la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas, prestando servicios de desarrollo empresarial.
- Las Agencias de desarrollo territorial son parte, en general, de procesos de descentralización de los gobiernos central o provincial.

En el Esquema 3.2 se presentan algunos ejemplos de Agencias de desarrollo territorial o instituciones con perfiles similares desarrolladas en Argentina en estos últimos años.

Esquema 3.2

LAS AGENCIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA

Las Agencias de desarrollo territorial han surgido en Argentina desde diversas iniciativas: impulsadas “desde abajo” por líderes locales o por procesos de planificación; como resultado de las políticas del Estado nacional o provincial; o impulsadas por programas de cooperación internacional.

A partir de la sanción de la Ley 25.300 para el Fomento de las Microempresas y Pymes Argentinas, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Gobierno de la Nación (SEPYMEyDR) está facultada para organizar una Red de Agencias de Desarrollo Productivo (ADP) con objeto de contribuir al desarrollo productivo local y regional. De esta forma, la SEPYMEyDR ha ido suscribiendo una serie de convenios-marco con diversas provincias, con el fin de integrar entidades ya creadas y reforzar su funcionamiento.

En instancias subnacionales, podemos mencionar, entre otras, la iniciativa del Instituto para el Desarrollo Empresarial (IDEB), creado en 1996, como un ente autónomo del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires, con la misión de impulsar el fortalecimiento y creación de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los cambios de política habidos hacia los Centros IDEB han supuesto un debilitamiento de los mismos, aunque al ser entes jurídicos independientes, muchos de ellos mantienen aún su funcionamiento, con distintos grados de efectividad.

Por otro lado, la Agencia de Desarrollo Económico de Catamarca surgió a mediados de los años noventa, como una institución creada por una Estrategia Participativa de la Provincia, contando con la participación activa de los actores públicos y privados más relevantes de la misma. Del mismo modo, pueden citarse otras agencias importantes como la Agencia de Desarrollo de la Ciudad de Córdoba o la Agencia de Desarrollo de Rosario y su Región.

De la década anterior hay que citar también la presencia de otras iniciativas como los Centros de Desarrollo Empresarial en las ciudades de Mar del Plata, Rafaela y San Rafael, creados por un programa del Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Industrial Argentina; las Asociaciones para el Desarrollo de la Provincia de Santa Fe; la Unidad de Promoción Empresarial del Gobierno de Mendoza; o los Centros Pymes en la Provincia de Neuquén. Si bien no han sido implementadas con el nombre de agencias, surgen de ideas similares y toman parte de la agenda de las mismas.

Más recientemente, a partir de mediados de 2002, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, ha impulsado varios Programas de Desarrollo Local y Competitividad PyME en los departamentos de San Justo y San Javier (Provincia de Santa Fe), en la ciudad de Olavarría (Provincia de Buenos Aires) y en la ciudad de Esquel (Provincia de Chubut), tratando de promover un entorno territorial e institucional que propicie el desarrollo económico, a través de una acción estratégica concertada del sector público y el sector productivo.

Fuente: P. Costamagna y N. Saltarelli: "Las Agencias de Desarrollo Local como promotoras de la competitividad de las Pymes", 2004.

Ahora bien, a pesar de los avances obtenidos gracias al esfuerzo de creación y puesta en marcha de estas Agencias de desarrollo territorial, entendidas como un nuevo espacio de articulación público-privada entre los actores locales, hoy nos encontramos a una distancia considerable de una amplia comprensión en torno a los alcances y potencialidades reales de este tipo de instrumentos de desarrollo económico local.

De este modo, se debe continuar aprendiendo a gestionar un escenario tan complejo y variado donde confluyen las políticas del gobierno de la Nación, los gobiernos provinciales, municipales y comunales, junto a las actuaciones de los restantes actores y organizaciones en micro-regiones productivas, con escalas de ciudades muy diferentes, con culturas diversas y estructuras empresariales heterogéneas, entre otros factores.

En este sentido, hay que mencionar también que muchas de estas instituciones son creadas con funciones u objetivos que compiten con el entramado institucional de apoyo existente (secretarías de la producción local, cámaras empresarias, universidades, programas sectoriales, entidades de asistencia técnica, etc.) por cuanto los servicios que brindan son similares y no siempre complementarios y suficientemente coordinados, debilitando con ello el marco de confianza y cooperación necesarios para alcanzar una adicionalidad institucional que permita lograr un eficiente tejido asociativo de apoyo al sector productivo.

4.1 Los servicios

Respecto a los servicios, la experiencia nos muestra que en muchos casos

parten de diagnósticos generales de la problemática empresarial y no utilizan mecanismos que permitan detectar claramente las necesidades reales de los empresarios, no logrando explorar el largo plazo ni tampoco aquellas necesidades que no son fácilmente expresadas por las empresas.

Es común que las firmas deban elegir entre un paquete estándar en lugar de recibir de esta institución la forma de apoyo que más se adapte a sus necesidades. Entre las razones de esta situación se encuentra el hecho de que resulta más sencillo ofrecer una cartera de servicios fijos y, además, no todas las agencias e instituciones analizadas poseen la aptitud y capacidad para comprometerse con una prestación interactiva de los servicios. Por último, no se pueden dejar de mencionar las restricciones de financiamiento o presupuestarias que la mayoría de las instituciones tiene y que son una limitante importante para desempeñar sus actuaciones.

En muy pocos casos las instituciones plantean servicios que propicien y estimulen un marco de cooperación empresarial y de construcción de redes, lo que se contrapone con la importancia que este fenómeno tiene en la generación de mejoras competitivas para las microempresas y pymes locales. La experiencia internacional ha demostrado que alcanzar grados de cooperación empresarial requiere un proceso de construcción de “capital social territorial” que lleva tiempo y que necesita altos niveles de coordinación.

4.2 El financiamiento de los servicios

Respecto al financiamiento de los servicios, al analizar en las experiencias existentes el comportamiento de los empresarios sobre si pagan o no por los servicios recibidos, aparecen dos situaciones que dependen fundamentalmente de si las instituciones o agencias están financiadas por presupuestos nacionales, provinciales, municipales, o exclusivamente por aportes privados o de programas con financiamiento de organismos internacionales. En los casos en los que el financiamiento es público, los servicios tienden a brindarse en forma gratuita o se pagan valores muy por debajo de los de mercado.

En ninguno de los casos se han encontrado procesos progresivos en los que, según el tipo de servicios o complejidad de la estructura empresarial, se fuera sustituyendo el aporte del Estado por aportes de privados que permitan que estas instituciones sean más sustentables a largo plazo y adquieran una mayor independencia respecto de las contingencias propias de los presupuestos públicos. Cabe destacar, asimismo, que en algunos casos se verifica que gran parte de los presupuestos se destinan a financiar estructuras centrales y no se transfieren al sector privado en servicios o prestaciones. Tampoco se aprecia aún la sensibilidad suficiente por parte de las gobernaciones provinciales para asumir parte de estos presupuestos como forma de abordar una política decidida de desarrollo empresarial de microempresas y pymes en sus

diferentes regiones productivas al interior de la provincia, a fin de abrir oportunidades sustantivas de generación de empleo genuino y no empleo temporal e informal subsidiado.

La situación es diferente en las Agencias o Centros de desarrollo que no tienen financiamiento público. Por lo general, los servicios prestados se cobran (con distintos niveles de subsidios), por cuanto deben generar ingresos que les permita autofinanciarse. Esta situación puede generar que los servicios se acaben concentrando solamente en el nivel de empresas que los pueden pagar, corriendo el riesgo de que estas instituciones se conviertan en consultoras o empresas de servicios que hagan de la autosostenibilidad un fin en sí mismo, alejándolas de sus objetivos iniciales.

Como se aprecia, en la descripción desarrollada en este punto, subyace un debate necesario que no ha sido abordado aún con profundidad, como es el financiamiento de estos organismos de promoción.

4.3 Las instituciones y los recursos humanos

Con el fin de facilitar la mayor inserción del sector privado en las iniciativas de desarrollo territorial, en todas ellas se plantea la necesaria articulación público-privada, aún cuando todavía no se logran alianzas firmes en los territorios, lo que obliga a dedicar mayores esfuerzos en el fortalecimiento de los procesos de constitución de capital social e institucional en los mismos.

Este esfuerzo de construcción y fortalecimiento institucional es un proceso nuevo en el país y debe asumirse que es complejo llevar adelante un proyecto como el de las Agencias de desarrollo territorial, en un entorno con numerosas restricciones y debilidad institucional, con alta desarticulación y problemas internos y de contexto externo.

Pese a todo, existen experiencias dotadas de una buena institucionalidad público-privada, así como otras ligadas a la gestión de dirigentes con elevados niveles de credibilidad y legitimidad, pero con los límites que este tipo de prácticas genera por la joven creación de las mismas y la falta de capacitación y experiencia técnica sobre el tema.

Por todo ello, resulta necesario reforzar dicha capacitación en desarrollo territorial entre los operadores y dirigentes públicos y privados en organizaciones y empresas. Este es un camino apenas iniciado en el país ya que aún no parece estar instalado el convencimiento extensivo de que la generación de estas capacidades es tanto un esfuerzo individual como colectivo, que debe realizarse desde los diferentes territorios.

4.4 La información

Finalmente, la información merece una mención especial, al ser un elemento básico para la toma de decisiones en los territorios. El vacío es grande en

varios sentidos ya que, por un lado, cuesta conseguir información sobre los territorios; los organismos públicos encargados de ello no tienen en cuenta la dimensión territorial o le prestan una atención marginal; no se suelen difundir entre los actores locales los estudios que permitan leer las cadenas de valor y las tramas productivas territoriales, o bien que analicen los sectores o la evolución de las empresas locales. Esta carencia de información empresarial o productiva territorial se profundiza cuando a la escasa información se une la limitada capacidad para interpretar los pocos datos existentes.

Así pues, es necesario avanzar mucho más en el diseño de los sistemas de información económica territorial; incorporar los sistemas de información geográfica (SIG) que permitan la geo-referenciación de dicha información, a fin de mejorar la utilización de las propias bases de datos para aumentar el impacto de sus acciones.

Igualmente, es importante tomarse el espacio y el tiempo necesarios para la reflexión sobre los alcances de estos procesos de desarrollo territorial, y elaborar indicadores que permitan la evaluación de los mismos. Hay que debatir mientras se construye. Las urgencias que impone la realidad no deben funcionar como obstáculo a la conceptualización y al cuidado en el mediano y largo plazo ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de que nos encontremos con altos niveles de fracaso y que este potente instrumento de desarrollo sea considerado una moda, sufriendo un deterioro difícil de contrarrestar.

BIBLIOGRAFÍA

AGHÓN, G.; ALBUQUERQUE, F. y CORTÉS, P. (2001): *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Un análisis comparativo*. CEPAL-GTZ.

ALBUQUERQUE, F. (1999): “Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública”. Presentación en la conferencia *Desarrollo Local y Globalización del CLAEH*.

—— (2000): *Manual del Agente de Desarrollo local (Cambio estructural, desarrollo económico y reforma de la gestión pública)*. Santiago de Chile, Ediciones Sur.

—— (2003): “Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía”. *Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional*, N° 38. Sevilla-España, Fundación Universitaria.

ALONSO, J. M. y Méndez, R. (2000): *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Madrid, Cívitas.

AROCENA, J. (1995): *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*. Caracas-Venezuela, Nueva Sociedad.

BANDO MUNDIAL (2006): *The Little Data Book*. Washington DC.

BARNEY, G. O. (1982): “El mundo en el año 2000. En los albores del siglo XXI”. Informe técnico. Madrid, Tecnos.

BECATTINI, G. (1988/89): “Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano”. *Revista sociología del trabajo*, N° 5. Madrid- España.

—— (2006): “Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial”. *Revista Economía Industrial*, N° 359.

BELLANDI, M. (2006): “El distrito Industrial y la Economía Industrial”. *Revista Economía Industrial*, N° 359.

BENKO, G. y LIPIETZ, A. (comps.) (1994): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia-España, Ed. Alfons el Magnànim.

BIANCHI, P. (1997): *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de instituciones y de las políticas de competitividad*. Bernal- Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

BLANES, J. (2005): “Descentralización: un área de posibilidades y conflictos. Lecciones del caso Boliviano”, en José Luis Rhi-Sausi (editor): *Desarrollo local en América Latina: logros y desafíos para la cooperación europea*. CESPI-Nueva Sociedad.

BOISIER, S. (2002a): “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” Versión electrónica y mimeo, octubre 2002.

— (2002b): “Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento. (Acerca de la propuesta de “clusterización” del Estado de Minas Gerais, Brasil)”. Versión electrónica y mimeo de la propuesta original contenida en el documento *Cresce Minas. Um Projeto Brasileiro, Federacao das Industrias do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Brasil, 2000.

— (1999): *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL-Naciones Unidas.

BOSCHERINI, F. y POMA, L. (2000): *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*. Miño y Dávila Editores.

BOSCHERINI, F.; LÓPEZ, M. y YOGUEL, G. (1998): *Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: Un instrumento de capacitación aplicado al caso Rafaela*. Documento de trabajo 10. UNGS.

BOZZANO, H. (2004): *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

BUENO CAMPOS, E. y MORCILLO ORTEGA, P. (1993): *Fundamentos de Economía y Organización Industrial*. Madrid, Mc Graw Hill.

BUITELAAR, R. (2000): *¿Cómo crear competitividad colectiva? Marco para la investigación de políticas de cluster*. Santiago de Chile, CEPAL. Unidad de Industria. División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

CEPAL. Oficina en Buenos Aires. (1996): *Política Industrial a nivel local. Evaluación de la política de la Municipalidad para la promoción de la asociatividad empresarial en pequeñas empresas industriales de Rafaela*. Municipalidad de Rafaela y CEPAL

— (2000a): *Análisis de la experiencia del Instituto de Desarrollo Empresario bonaerense*. Documento de trabajo N° 85.

— (2000b): *Buenas Prácticas Internacionales en Apoyo a Pymes. Análisis de algunas experiencias recientes en Argentina*. Documento de trabajo N. 86.

CETRÁNGOLO, O. y JIMÉNEZ, J. P. (2004): “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”. *Revista de la CEPAL*, N° 84.

CLEMENTE, A. (2005): “Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta”, en José Luis Rhi-Sausi (editor): *Desarrollo local en América Latina: logros y desafíos para la cooperación europea*. CESPI- Nueva Sociedad.

CMMAD-Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (1986): *Nuestro Futuro Común*. También conocido como *Informe Brundtland*.

COMISIÓN EUROPEA –COM– (1993): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco. Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (2001): *Guía Pedagógica Leader*. www.rural-europe.acidl.be

COSTA CAMPI, T. (1993): *Cooperación entre empresas y Sistemas productivos locales*. Madrid, IMPI.

COSTAMAGNA, P. (2001): *Iniciativa de desarrollo económico. El caso Rafaela. Argentina. Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Un análisis comparativo*. Convenio CEPAL-GTZ.

— (2006): *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile, CEPAL-ILPES-GTZ. Documento de trabajo.

COSTAMAGNA, P. y SALTARELLI, N. (2004): “Las Agencias de Desarrollo Local como promotoras de la competitividad de las Pymes”, en J. L. Rhi Sausi (editor): *Desarrollo Local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. RECAL- CeSPI-Nueva Sociedad.

DEL CASTILLO, J. (1994): *Manual de Desarrollo Local*, Serie Estudios de Economía, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Vitoria.

DOMECQ, R. (2006): *Temas relevantes del Programa BID-FOMIN ejecutado*

en *Olavarría, Esquel y San Justo, 2002-2006*. Oficina BID, Buenos Aires, Argentina.

DURSTON, J. (2000): *¿Qué es el capital social comunitario?* CEPAL, Serie Políticas Sociales, División Desarrollo Social N° 38.

ESSER, K. HILLEBRAND, W. MESSNER, D. y MEYER-STAMER, J. (1996): "Competitividad Sistémica: nuevos desafíos a las empresas y a la política". *Revista CEPAL* N° 59.

FERRARO, C. (1999): *Distritos Industriales y aglomeraciones. Lecciones de la experiencia italiana*. Buenos Aires, CEPAL.

— (2003): *Estudio 1.EG.33.3 Estudios sobre Empleo. Componente B: Desarrollo Productivo Local en Argentina*.

FERRARO, C. y COSTAMAGNA, P. (1999): *Descentralización y apoyo a los sectores productivos en la Provincia de Santa Fe. Evaluación del Programa Municipios Productivos*. Documento elaborado sobre la base del Informe Final con los resultados del trabajo de evaluación realizado para el MAGIC Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe.

— (2002): *Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción de Mar del Plata*. Serie Estudios y Perspectivas N° 8, CEPAL.

FERRARO, C.; COSTAMAGNA, P.; SALTARELLI, N.; CAUSSI, M. y WOLANSKI, R. (2003): *Cooperación empresarial en Argentina. Principales elementos de los procesos asociativos y demandas de servicios de apoyo para fortalecer la cooperación*. Documento presentado en la 8ª Reunión Anual de la Red Pymes realizada en Rosario, Argentina.

FERRARO, S. (2006): Presentación curso "Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Local". Consejo Federal de Inversiones. Provincia de Corrientes.

FERRER, A. (1998): "América Latina y la Globalización". *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario.

FRÍAS, P. y otros (1989): *Las nuevas constituciones provinciales*. Buenos Aires, Depalma.

GARCÍA DELGADO, D. (1997): "Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión", en *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC,

Universidad de Buenos Aires y Universidad Católica de Córdoba, Argentina.
— (2003): *Estado-Nación y la crisis del modelo*. Buenos Aires, Norma.

GAROFOLI, G. (1986): “Modelos locales de desarrollo”. *Estudios Territoriales*. Nº 22, Madrid, España.

GATTO, F. (1999): “Desafíos competitivos del Mercosur a las pequeñas y medianas empresas industriales”. *Revista de la CEPAL*, Nº 68.

GREFFE, X. (1999): *Descentralización a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España.

GRANDINETTI, R. (1998): “Caratteristiche distintive e tendenze dei distretti industriali italiani”. Presentado en el *Seminario Internacional sobre Distritos industriales y Redes de Pymes*, realizado en Rafaela, Argentina, 3 de diciembre de 1998, en forma conjunta por la Red de Centros de Desarrollo Empresarial (BID-UIA) y la Embajada de Italia en Argentina.

Instituto de Desarrollo Regional (1999): *Medio ambiente y desarrollo regional. La contribución de la industria de bienes y servicios medioambientales al desarrollo regional. Una especial referencia al caso de Andalucía*. Sevilla.

JACOBS, M. (1996): *La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. Barcelona, Icaria.

JIMÉNEZ HERRERO, L. (1996): *Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica*. Madrid, Síntesis.

JOHANNISSON, B.; KANTIS, H. y ASCÚA, R. (2000): *Distritos Industriales en Argentina y Suecia. Utilizando el análisis de redes para develar los secretos de la Organización empresarial*. Vaxjo University.

KAPLAN, R. y NORTON, D. (1992): “Balanced Scorecard – medidas que conducen el desempeño”, en http://www.12manage.com/methods_balancedscorecard_es.html.

KATZ, J. y KOSACOFF, B. (1998): “Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones”. *Revista de Desarrollo Económico*, Nº 148.

KOSACOFF, B. (1998): *Estrategias empresariales en tiempos de cambio*. UN-

QUI / CEPAL.

KOSACOFF, B. y LÓPEZ, A. (1998): *Cambios organizacionales y tecnológicos en las PyMES. Repensando el estilo de desarrollo argentino*.

LANZARA, F. (1999): “¿Por qué es tan difícil construir instituciones?” *Revista Desarrollo Económico*, N° 152. IDES.

LAZZERETTI, L. (2006): “Distritos industriales, clusters y otros: un análisis ‘trespassing’ entre la economía industrial y la gestión estratégica”. *Revista Economía Industrial*, N° 359.

LUNDVALL, B. (ed.) (1995): *Nacional Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London, Pinter.

MARCHIARO, E. (2000): “Derecho Municipal, nuevas relaciones intermunicipales: poder de policía, microregión y sistémica jurídica”. Buenos Aires, Ediar.

MEADOWS, D.; RANDERS, J. y BEHRENS, W. (1972): *Límites para el crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.

MESAROVIC, M. y PESTEL, E. (1975): *Estrategia de la sobrevivencia: crecimiento orgánico*. México, DF, Fondo de Cultura Económica.

MESSNER, D. (1996): *Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la competitividad sistémica*. Publicación Aportes Prosur. Fundación Friedrich Ebert.

MONTEVERDE, R. (2006): Documento final del Seminario “La ciudad inclusiva. Estrategias, gestión y buen gobierno”. Noviembre 2006, Rosario, IGC Instituto Gestión de Ciudades.

MOORÍ-KOENIG, V. y YOGUEL, G. con CESSETTTI ROSCINI, M. y FRITZSCHE, F. (1998): “El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación”. *Revista de Comercio Exterior*. Vol. 48, N° 8. México y en San Miguel: UNGS (Documento de Trabajo N° 9).

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE –MOPT– (1993): Río 92. Conclusiones de la Cumbre de la Tierra, Madrid.

MOSS KANTER, R. (1995): "Thriving locally in the global economy". Simon and Shuster. New York.

OCDE (1993): *Desarrollo Territorial y cambio estructural. Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma*. Paris.

PEIRONE, R. (2002): *El Estado Local: Autonomía, Financiamiento y Reconversión*. Buenos Aires, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.

PEREZ, W. y STUMPO, G. (coordinadores) (2002): "Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe". México-Buenos Aires, CEPAL- Siglo XXI.

PÉREZ (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.

PIKE, F.; BECATTINI, G. y SENGENBERGER, W. (comps.) (1992): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

PIORE, M. y SABEL, CH. (1990): *La segunda ruptura industrial*, Madrid, EDITORIAL.

PORTER, M. y VAN DER LINDE, C. (1999): "El fin del estancamiento. La lógica de la globalización conecta el medio ambiente, la productividad de los recursos, la innovación y la competitividad ¿inicia una nueva relación?". *Revista Expansión*, Año XXX, N° 180.

PORTER, M. (1990): *La competitividad de las naciones*. Buenos Aires, Vergara, 1990.

— (1995): *Ser Competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*. Madrid, DEUSTO.

PORTER, M.; QUINTAR, A. y GATTO, F. (1992): *Principales características de los Distritos Industriales Italianos. Condicionantes básicos para su replicabilidad en países de industrialización intermedia*. Documento de trabajo N° 29. Buenos Aires, CEPAL.

QUINTAR, A.; ASCÚA, R.; GATTO, F. y FERRARO, C. (1993): *Rafaela: un cuasi distrito industrial "a la argentina"*. Documento de trabajo N° 35.

Buenos Aires, CEPAL.

REVISTA INSTITUCIONES Y DESARROLLO N° 1, 1998. Instituto Interamericano de Gobernabilidad/PNUD, Barcelona.

SACHS (1981) Citado en Artículo “Territorio, geografía rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales”. Boletín de la A.G.E. N° 41, 2006.

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

SFORZI, F. (2006): *El distrito industrial y “el viraje territorial” en el análisis del cambio económico*. Departamento de Economía, Universidad de Parma.

SEPÚLVEDA, R. L. (2001): *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*. Buenos Aires, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, N° 3.

SILVA, I. (2005): “Desarrollo económico local y competitividad territorial”, *Revista CEPAL* N° 85, Santiago de Chile, Abril.

TECCO, C. (1997): “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales”, en D. GARCÍA DELGADO: *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO-CBC-UCC, Buenos Aires.

TRULLEN, J. (1990): “Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial”. *Revista Economía Industrial*. Madrid, mayo-junio 1990.

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

— (1996): *La política Económica local, la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid, Ediciones Pirámide SA.

— (2000): *Desarrollo económico local y descentralización. Una aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile, CEPAL.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. y MADOERY, O. (2001): *Transformaciones*

globales, instituciones y políticas de desarrollo Local. Rosario-Argentina, Editorial Homo Sapiens.

VILLAR, A. (2004): “Una década de Desarrollo Local en Argentina. Balance y perspectivas”. *Revista Virtual Mundo Urbano*, Nº 24.

WORCEL, G. y ASCÚA, R. (1991): *Dinamismo empresarial y cooperación institucional. El caso de las pymes de Rafaela*. CFI/CEPAL, Documento de trabajo Nº 24.

YOGUEL, G. (2000): *Algunas notas sobre desarrollo de sistemas locales y su influencia sobre las Pymes: el caso de Argentina* (mimeo).

YOGUEL, G. y MOORI-KOENIG, V. (1999): *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las Pymes argentinas*. LUGAR, Fundes Argentina y Universidad Nacional de General Sarmiento.

WOLANSKI, R. (2005): *Curso Agentes municipales de la Provincia de Santa Fe, Argentina*. Gobierno de Santa Fe. Ministerio de la Producción.

