

Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local

FRANCISCO ALBURQUERQUE*

RETOS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL Y CONDICIONANTES DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

En los dos últimos decenios, las economías y sociedades desarrolladas y en desarrollo han transitado por procesos de cambio estructural de amplitud y profundidad considerables. Se trata de una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial como a la propia naturaleza del Estado y de la regulación socioinstitucional, así como al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones públicas o privadas.

La reestructuración tecnoeconómica y organizativa constituye un proceso de profundo cambio social, institucional y cultural que exige identificar las innovaciones radicales que abren nuevos horizontes en lo relativo a los óptimos de producción y funcionamiento competitivo y alientan el surgimiento de sectores y actividades y el declive de otros sectores “maduros”. Se despliega, así, un conjunto de procesos de “destrucción creadora”: movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial, desinversión y reinversión de capitales, destrucción neta de empleos, etcétera, todo ello —es importante resaltarlo— con efectos desiguales o diferentes en cada territorio.

Los ritmos y la amplitud de estos cambios, así como la secuencia temporal en que se advierten, varían en cada caso, pero representan exigencias y retos característicos de la actual transición tecnológica y de organización mundial cuyos efectos dependen de las circunstancias y localización de cada economía. Ello obliga a formular políticas inteligentes y complejas que permitan encarar con éxito los desafíos desde la especificidad de cada territorio.

A los cambios estructurales producto de la transición tecnológica se deben sumar los factores condicionantes de la creciente

globalización de importantes sectores de la economía internacional, en un entorno de desregulación financiera, mayor apertura externa de todas las economías, creación de bloques geoeconómicos para hacer frente a la creciente competencia, la necesidad de ampliar los mercados, y a las prácticas recurrentes de neoproteccionismo (pese a las declaraciones habituales en favor del libre comercio). Todo ello exige elevar la competitividad, aparte de afrontar los retos de mayor eficiencia productiva o productividad correspondientes a la transición tecnológica estructural.

Otro punto relevante que es preciso considerar es que, a pesar de las simplificaciones que se suelen realizar en sentido contrario, el sistema económico mundial está lejos de constituir “un mercado único y globalizado”. Se trata más bien —cabe insistir— de la coexistencia de un núcleo globalizado de actividades dinámicas cuyo ámbito es, en efecto, el mercado mundial, junto a un grupo mayoritario de otras que tienen lugar en esferas locales o nacionales. Cifras oficiales señalan que del cálculo que hace el Banco Mundial del PNB de todo el orbe, se comercializa internacionalmente algo menos de 20%; ello significa que más de 80% de la producción mundial que se recoge en las cuentas nacionales corresponde a los ámbitos locales o nacionales.¹ Además, dichas cifras son una aproximación del producto mundial real, pues dejan fuera —entre otras— las actividades productivas de autoconsumo, que constituyen una proporción importante en amplias zonas de los países en desarrollo. Así pues, el sistema productivo mundial se compone de un conjunto he-

1. Banco Mundial, *The World Bank Atlas*, Washington, 1996.

* Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España <falburquerque@ieg.csic.es>.

terogéneo de actividades (un mosaico de subsistemas locales y eslabonamientos productivos de diversa calidad, en términos de relaciones laborales, vinculados en redes globales de empresas) y otro grupo diverso y mayoritario de actividades locales y nacionales en el que predominan las micro, pequeñas y medianas empresas.²

Es importante no confundir los desafíos del proceso de cambio estructural con los factores condicionantes y las exigencias de la globalización, por más interdependencia que haya entre ambos. Es decir, las transformaciones tecnológicas también alientan el proceso de globalización, del mismo modo que las crecientes exigencias de competitividad inducen innovaciones que permitan elevar la eficiencia productiva. Es claro que los citados procesos se refieren a esferas distintas. Las modificaciones estructurales apuntan esencialmente a la esfera de la producción y al logro de mayor eficiencia en productividad, mientras que la globalización se refiere a la esfera de la circulación en los mercados internacionales y exigencias relativas a su competitividad.

Por tanto, no se debe simplificar la heterogeneidad del sistema productivo mundial y reducirlo a un mercado globalizado, como señalan algunas exageraciones o simplificaciones ideológicas. De igual modo, tampoco es cierto que la lógica de funcionamiento de los sectores del núcleo globalizado sea la misma que la de las actividades diversas y dispersas que componen la inmensa mayoría de la producción mundial. Esas posiciones poco ayudan al diagnóstico adecuado de los problemas de las economías locales.

POLÍTICAS DE REFORMA ESTRUCTURAL E INICIATIVAS LOCALES DE DESARROLLO

Las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados al suprimir obstáculos y rigideces derivados del sistema centralizador de regulación estatista del pasado. Algunas versiones simplistas —pero bien asentadas— de este tipo de políticas propugnan la necesidad de dismantelar al Estado (o las ventajas del “Estado mínimo”), cuando en realidad se trata de reinventarlo para que su función sea asegurar mayor eficiencia y flexibilidad de operación, mediante formas de organización alejadas del burocratismo y cercanas al territorio, en un entorno radicalmente distinto que exige adaptaciones socioinstitucionales en los procesos de regulación.³ El ajuste a los cambios permanentes y profundos de la transición estructural requiere esfuerzos notables no sólo de las empresas (y, en general, los agentes encargados de organizar la producción) y las administraciones públicas, sino del conjunto

de organizaciones privadas, públicas y del sector solidario. El problema radica en que las políticas ortodoxas de ajuste estructural a veces han conferido prioridad exclusiva a la estabilidad macroeconómica, tratando de mantener los equilibrios monetarios básicos y orientando las economías a los mercados internacionales; suponen que con ello aseguran el desarrollo económico. Esa estrategia no ha estado exenta de un excesivo e innecesario fundamentalismo sobre la necesidad de reducir el Estado a un nivel mínimo y privatizar extensivamente actividades e instituciones con el supuesto de que el privado es siempre un sector más eficiente que el público. En realidad, no siempre es así. El funcionamiento caótico y deficiente de los microbuses colectivos que circulan en Santiago, Chile, con su secuela de mal servicio, peligro vial y alarmante contaminación ambiental, es sólo un ejemplo de cómo la desregulación y la privatización no alcanzan tan fácilmente criterios de eficiencia y calidad en la prestación de servicios o la producción de bienes. Los procesos de reforma estructural no han estado, ni están, carentes de ideologías y mitificaciones que poco ayudan a identificar los verdaderos retos y necesidades de adaptación de actividades económicas, empresas, organizaciones e instituciones públicas y privadas.

Asimismo, conviene insistir en que la actividad empresarial no se realiza en el vacío, sino que se encuentra en determinado territorio o localización geográfica, en el marco de un conjunto de eslabonamientos productivos (hacia atrás y hacia adelante) con proveedores de insumos, de un lado, y clientes y mercados, de otro. En otras palabras, es preciso identificar la posición de la empresa en el territorio y en su *cluster* (o agrupamiento) respectivo. La eficiencia productiva no depende sólo de lo que ocurra en términos de la reorganización inteligente de la empresa. También es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraestructuras básicas y los servicios de apoyo a la producción en su entorno territorial, así como de la eficiencia del conjunto de redes y relaciones en el *cluster* al que pertenece.

Así pues, las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados; también “compiten” —por decirlo así— en conjunto con su entorno territorial e institucional, el cual explica de forma decisiva la eficiencia productiva y la competitividad empresarial. Recursos humanos calificados; vinculación del sistema educativo y de capacitación con el perfil productivo del territorio; líneas apropiadas de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas; servicios empresariales avanzados que permitan disponer de información de mercados y tecnologías; líneas de comercialización; cooperación entre empresas, etcétera, son aspectos de un mercado de factores estratégicos que se debe construir territorialmente con el esfuerzo de toda la sociedad, por medio de la concertación estratégica público-privada para crear entornos innovadores de calidad en los ámbitos locales.⁴

Insistir en el maniqueísmo que contrapone las esferas privada y pública no es un camino inteligente. Una sociedad se organiza de manera colectiva con eficiencia o no lo hace. Pero ello es,

2. F. Albuquerque, “La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 63, Santiago, Chile, diciembre de 1997.

3. C. Pérez, “Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo”, *El Trimestre Económico*, núm. 233, enero-marzo de 1992, pp. 23-64.

4. F. Albuquerque, “Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico: una respuesta a las exigencias del ajuste estructu-

en esencia, una tarea colectiva —o ejercicio sistémico— que requiere la concertación entre actores y mecanismos institucionales de organización económica en cada territorio.

La superación de las rigideces y del burocratismo 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 lucro, no podrá ser nunca el único criterio organizador de las sociedades democráticas desarrolladas.

Tras varios años de aplicación de reformas macroeconómicas en América Latina, dichas políticas —pese a lograr un mayor control de los equilibrios básicos— no parecen ser suficientes para asegurar la innovación tecnológica y de gestión del tejido productivo y empresarial, mayoritariamente compuesto por micro, pequeñas y medianas empresas; incrementar la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales; prevenir la degradación del ambiente; difundir el crecimiento económico de forma más equilibrada en los diversos territorios, y, en suma, mejorar el nivel de vida y el desarrollo humano del conjunto de la población.

No se cuestiona la necesidad de continuar con las reformas orientadas a garantizar la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento de los mercados, pero el ajuste estructural no se puede limitar a eso. Esos esfuerzos se deben acompañar de otro conjunto de políticas microeconómicas y adaptaciones socio-institucionales en la esfera mesoeconómica (o intermedia) que estimulen la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados para crear en cada territorio “entornos innovadores” capaces de encarar con eficiencia los retos del cambio estructural.

Es ese el marco en que, a lo largo de las dos últimas décadas, en los países desarrollados ha surgido un conjunto diverso de iniciativas locales de desarrollo que pretenden generar actividades, empresas o empleos mediante: a) estimular la innovación creativa y las actividades empresariales que faciliten, con una decidida política desde la oferta, los microajustes necesarios en la actividad productiva local; b) organizar redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados; c) impulsar la diversificación productiva basada en la diferenciación y calidad de productos y procesos productivos, así como en la mejor identificación de la segmentación de la demanda y el surgimiento de nuevas necesidades y mercados; d) valorar los recursos endógenos de cada territorio, y e) buscar nuevas fuentes de empleo, dejando de lado el supuesto tradicional que vincula la solución de los problemas del desempleo o el subempleo a la recuperación del crecimiento económico. Hoy se pone en tela de juicio ese supuesto, que subordina las políticas de empleo a las de crecimiento del producto, por la incesante incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión muy ahorradoras de mano de obra y capaces de generar al mismo tiempo crecimiento económico y desempleo neto.

Esas iniciativas locales de desarrollo, múltiples y diversas, han sido alentadas desde diversos territorios subnacionales (regionales o locales) sin demasiado apoyo de los gobiernos centrales. Que aún hoy no se reconozcan plenamente en las estrategias de desarrollo nacional como parte de los esfuerzos “flexibles” del ajuste ante el cambio estructural, disminuye su potencial transformador y de desarrollo. La recurrente simplificación macroeconómica y el habitual enfoque sectorial de la economía nacional no invitan, precisamente, a esta visión más novedosa en que la economía nacional se concibe no sólo como un grupo de sectores, sino también como un conjunto de sistemas económicos locales. Si esto sucede en el mundo desarrollado, en América Latina la situación es aún más incipiente; ni siquiera existe un esfuerzo de investigación sistemática de las actuales experiencias propias de desarrollo local —tarea aún por abordar— que permita deducir orientaciones solventes en ese campo.

En todo caso, el núcleo propositivo básico de este conjunto de iniciativas locales pone de relieve la necesidad de acompañar las modificaciones macroeconómicas con este tipo de ajustes flexibles desde los diversos ámbitos territoriales, tratando de definir de manera adecuada y en su entorno las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria calificación de recursos humanos, según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Esto entraña dar prioridad a la innovación y la capacidad propia de desarrollo local, más que a la redistribución desde el ámbito central. Por eso, la descentralización es una herramienta indispensable en este proceso, pues otorga competencias, recursos y responsabilidades a las diversas instancias territoriales.

Ello supone también la movilización de los actores sociales territoriales que participan en los procesos de desarrollo local para construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio y mejorar la base empresarial innovativa; la calidad y orientación de las infraestructuras básicas; la coordinación de los instrumentos de fomento para las micro, pequeñas y medianas empresas; el acceso a líneas de financiamiento para este colectivo de empresas de pequeña dimensión y, en suma, crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige, sobre todo, una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que poderes públicos, inversión extranjera, grandes empresas, protección social o cooperación internacional aporten soluciones. Por el contrario, desde esta perspectiva destaca la importancia de que la gente actúe por ella misma desde sus propios territorios por medio de la movilización de los actores y organismos públicos y privados. De ahí que el fortalecimiento de las células básicas de organización ciudadana (las municipalidades) sea tan importante desde esta perspectiva.

Así, es preciso superar la frecuente identificación de las gestiones locales o territoriales como políticas marginales o asistenciales, de naturaleza redistributiva, cuando es evidente

la necesidad de considerarlas desde la misma lógica de desarrollo económico, tratando de articularlas mejor con las reformas estructurales para complementar su eficacia. En otras palabras, si los retos principales del ajuste residen en asegurar la innovación tecnológica y de gestión del tejido productivo y empresarial, compuesto mayoritariamente de micro, pequeñas y medianas empresas, la inserción de sólo algunos segmentos productivos al núcleo globalizado de la economía no basta para difundir las innovaciones tecnológicas y sociales. De ahí que sea preciso acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico y la identificación de "nichos internacionales" de mercado con políticas de corte territorial orientadas a esos objetivos de transformación productiva de los sistemas locales de empresas.

Así, en la denominada "era de la globalización" es muy importante trabajar desde "lo local". El "territorio" no puede, pues, confundirse ni simplificarse con la visión en términos de "espacio" homogéneo que incorpora la macroeconomía convencional.⁵ 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.

EFFECTOS DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LAS ECONOMÍAS LOCALES

Las dimensiones del cambio estructural son múltiples (tecnológica, económica, social, laboral) y exigen adaptaciones en diversos planos: económico, social, institucional y político. En realidad, los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales para adaptarse a las nuevas circunstancias y condicionantes, tratando de buscar nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos y potencialidades.

Las políticas públicas tratan de reforzar esos procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a mejorar el funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) para incrementar la productividad, la competitividad en los mercados de productos, y la eficacia y eficiencia del sector público mediante el impulso de la reforma del Estado. Estas políticas tienen una expresión sectorial, pero deben coordinarse territorialmente a fin de identificar de manera adecuada los problemas concretos del tejido empresarial en cada ámbito local, el cual se compone mayoritariamente de micro, pequeñas y medianas empresas que deben ser, por tanto, objeto de atención preferente para asegurar similares condiciones de competitividad frente a la gran empresa y tratar de buscar la mayor difusión territorial del crecimiento económico y la generación de empleo e ingreso.

Como se señaló, un promedio de 80% de la producción mundial se destina a mercados locales o nacionales. Sin embargo, los procesos de globalización, liberalización, desregulación y

5. X. Greffe, *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1990.

alianzas estratégicas entre grandes empresas, junto con los retos del cambio estructural en la actual fase de transición tecnológica, conducen a un entorno de mayor exposición de los diferentes sistemas productivos territoriales. Dicho de otra forma: la tensión competitiva internacional introduce poco a poco mayores requerimientos en los mercados locales.

Las exigencias del cambio estructural y la globalización representan grandes desafíos al conjunto de territorios, pues las ventajas competitivas dinámicas no se basan tanto en la dotación de recursos naturales abundantes o los salarios bajos, sino en la introducción de componentes de innovación tecnológica y organizativa, así como de información estratégica (elementos de "conocimiento") que requieren una atención crucial a la calificación de los recursos humanos como apuesta de futuro. Esto es lo que hace tan necesaria la construcción de los "entornos innovadores" en cada territorio como forma de fomento de las actividades empresariales existentes.

Para mantener la eficiencia productiva y la competitividad es crucial mantener la tensión por la innovación incesante, lo cual es un ejercicio que no sólo compete a las empresas sino a las relaciones de las empresas entre sí y, sobre todo, a las de éstas con su propio entorno territorial desde el que se construyen las ventajas competitivas dinámicas. Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las micro, pequeñas y medianas, que por sí solas no pueden disponer de los servicios avanzados de apoyo a la producción que requieren hoy los procesos de innovación productiva y empresarial.

Las micro, pequeñas y medianas empresas deben encontrar en su entorno territorial inmediato los insumos estratégicos para la innovación productiva y de gestión: información sobre tecnologías y mercados, asesoría en gestión empresarial y tecnológica, prospección de mercados y logística comercial, capacitación de recursos humanos, cooperación empresarial y líneas de financiamiento de capital de riesgo y sociedades de garantía recíproca y de avales, entre otros aspectos.

Las empresas podrán así desplegar redes locales con proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores en el territorio, reduciendo con todo ello la incertidumbre y los costos de transacción. El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en lugar de estímulo de innovaciones y amplificación de informaciones, actuando como un "actor" suministrador de recursos estratégicos y externalidades positivas para la eficiencia productiva y la competitividad empresarial.

Los factores estratégicos para crear entornos innovadores territoriales pueden ser tangibles e intangibles. Entre los primeros figura la composición sectorial de la base económica local, los tipos y tamaño de empresas, la estructura y nivel de costos y precios de los factores, la naturaleza de los productos y procesos productivos, el ambiente, las infraestructuras físicas, etcétera. Los segundos dependen de la capacidad de los empresarios y los actores locales públicos y privados para crear o mantener

las condiciones y la institucionalidad apropiadas para el fomento de las innovaciones productivas y de gestión por medio de acuerdos de concertación estratégica y su concreción en instituciones o agencias de desarrollo local. Estos componentes intangibles son determinantes del éxito de las iniciativas de desarrollo económico local.

LAS ADAPTACIONES FLEXIBLES AL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL TERRITORIO

En los últimos veinte años, desde el “descubrimiento” de los “distritos industriales” italianos,⁶ han surgido en diversos países de Europa Occidental importantes iniciativas locales que, en la práctica, constituyen ejercicios de adaptación flexible a las nuevas y mayores exigencias y dificultades de la reestructuración. Éstas se caracterizan por el intento decidido de aprovechar mejor los recursos endógenos mejorando la articulación en redes de los actores socioeconómicos locales (empresas, universidades, municipalidades, centros tecnológicos, consultorías, entidades financieras) para elevar los contenidos de “intangibles” en el valor agregado de conocimientos concretos en la actividad productiva y la gestión empresarial. Los medios para lograrlo serían una mejor vinculación de los sistemas de educación y capacitación con el perfil del sistema productivo local, la mejora de la comercialización, el diseño y la calidad de los productos o la entrega a tiempo.

La construcción de entornos innovadores territoriales mediante una política combinada de fortalecimiento de las administraciones locales (regiones, provincias y municipios) y el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas son ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas de desarrollo local, en las cuales la decisión y lucidez de los responsables locales y regionales son cruciales.

Estas experiencias de desarrollo local, entre las cuales los “distritos industriales” italianos y las agencias de desarrollo regional o local en España son, quizás, los casos paradigmáticos muestran una diversidad de trayectorias y de formas de organización de la producción y los mercados, pero comparten los rasgos que se reseñan enseguida.

i) Un territorio de referencia con cierta homogeneidad y redes de actores con comportamientos identificables e independencia de decisión y en el cual funciona un aprendizaje dinámico que permite a los actores locales modificar su conducta según los cambios en el entorno externo tratando de buscar soluciones apropiadas a las nuevas situaciones.

ii) Modos de coordinación institucional más o menos formalizados, así como recursos de cooperación y de intercambios entre empresas locales, combinando a la vez relaciones de asociatividad y de mercado.

6. G. Becattini, “Sector and/or Districts: Some Remarks on the Conceptual Foundations of Industrial Economics”, en E. Goodman *et al.* (eds.), *Small Firms and Industrial Districts in Italy*, Routledge, Londres, 1989.

iii) Una actitud social favorable ante la innovación tecnológica, así como capacidades específicas para la misma, en una cultura local de desarrollo capaz de producir sinergias locales y aprovechar impulsos externos favorables.

iv) Dotación de factores de producción intangibles, como el “saber-hacer”, centros de investigación y desarrollo próximos a los núcleos empresariales decisivos y la cultura técnica, 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.

v) Un mercado de trabajo local flexible, transparente y dinámico, capaz de dar señales claras y rápidas para asegurar el suministro permanente de información para la cualificación de los recursos humanos y el diseño de itinerarios personales para el empleo, así como una mano de obra móvil, especializada y polivalente, abierta a la innovación, a la cultura técnica y al espíritu de empresa.

vi) Organismos de desarrollo local—resultado de la concertación público-privada de actores territoriales— que emprenden acuerdos con el desarrollo y el empleo locales y son respaldados por autoridades locales dinámicas y lúcidas respecto a su importante papel como catalizadoras y animadoras de tales iniciativas.

En algunos casos las iniciativas innovadoras descansan en sistemas de redes de pequeñas y medianas empresas que constituyen verdaderos “distritos”, pero en otras coexisten con grandes empresas, las cuales subcontratan algunas actividades sustantivas de la base económica local. Tampoco faltan situaciones en que la lógica funcional y sectorial de la gran empresa domina toda la escena, imponiendo su propio ritmo al conjunto de la economía local, o bien se sitúa en ella a modo de “enclave”, con limitados o reducidos efectos de difusión hacia el resto de las actividades económicas locales.⁷

Las nuevas exigencias de la actual reestructuración, unidas a las repercusiones del despliegue de los procesos de globalización económica internacional (cuyas consecuencias y oportunidades se presentan en escala territorial), dan lugar a un conjunto de situaciones locales complejas y diferenciadas. Es por ello que desde una aproximación centralista y sectorial no es posible dar respuestas eficientes en términos de políticas de desarrollo ante tan diversas situaciones económicas. Se requieren más bien políticas en que las administraciones locales intervengan como actores decisivos en el ejercicio de concertación de actores públicos y privados para hacer frente a la diversidad de situaciones.

La reducida validez de la información acopiada por las instancias centrales, con un excesivo nivel de agregación, es lo que le impide constituirse en herramienta apropiada para la actuación local. Dicho tipo de información económica se ocupa, además, de los resultados del proceso económico, cuando lo que se requiere, desde el punto de vista del desarrollo económico local, es una información estratégica sobre capacidades de desarrollo en cada territorio, a fin de poder adoptar políticas inteli-

7. OCDE, *Desarrollo territorial y cambio estructural*, 1993.

gentes ante la complejidad del cambio estructural en un escenario crecientemente "globalizado". En suma, el desarrollo no se difunde por una sola vía, esto es, la basada en la gran empresa, la producción en gran escala y la gran concentración urbana, sino que también se despliega por una vía más "difusa"⁸ mediante diversas iniciativas basadas en sistemas locales de empresas o "distritos", los cuales muestran también su eficiencia en la organización productiva, al tiempo que indican cómo desde los territorios es posible impulsar y protagonizar políticas de desarrollo, aun con las dificultades o datos del actual entorno internacional.

Para finalizar este punto, es preciso aludir a la pervivencia de las simplificaciones ideológicas en las interpretaciones habituales de los discursos neoliberal conservador y marxista tradicional. En el primero se tiende a reducir la compleja realidad socioeconómica a un cuadro macroeconómico monetario en el que no están los actores, ni el territorio, ni el ambiente, ni las instituciones o la cultura. En el segundo, se tiende a confundir el núcleo globalizado de la economía mundial con la totalidad de la misma, despreciando igualmente la importancia de las micro y pequeñas empresas y la producción y mercados de ámbito local, a los cuales sencillamente no se les toma en cuenta y se identifican como economía informal o fracciones de capital irrelevantes.

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

Habría que insistir en que la inmensa mayoría de las actividades productivas en el mundo se caracteriza por desenvolverse en mercados locales y nacionales con las micro, pequeñas y medianas empresas a la cabeza. Éstas precisan, para innovar y fortalecer su eficiencia productiva y competitividad, de una decidida política de construcción territorial de entornos institucionales apropiados y no sólo confiarse en la estabilidad macroeconómica y la inserción en algunas actividades vinculadas a determinados nichos de mercado dinámicos en escala internacional.

El debate ideológico se debería sustituir por una mayor exigencia de comprobaciones empíricas, ya que el compromiso de los intelectuales debe partir de los hechos y no de la sustitución de los mismos por fantasías y prejuicios, por mucho que se crea que provienen de visiones supuestamente críticas.

NUEVAS FUNCIONES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Lo anterior conduce al replanteamiento de las nuevas funciones de las administraciones públicas, a fin de determinar cuál es el nivel de gobierno más apropiado para impulsar el desarrollo económico.

8. A. Vázquez Barquero, *Política económica local*, Editorial Pirámide, Madrid, 1993.

Hasta los años setenta, el sector público asumió, de un lado, funciones de producción de servicios colectivos y puso en marcha intervenciones dirigidas a atenuar los efectos negativos del funcionamiento de los mercados. La percepción de las políticas públicas solía contener entonces una apreciación que subestimaba la contribución de las empresas privadas al bienestar colectivo, desdeñando —sin duda en exceso— la aportación del sector empresarial privado en la generación de empleos e ingresos, así como en la producción de bienes, servicios y tecnologías.

Sin embargo, en el transcurso de los años ochenta, esta apreciación se fue invirtiendo hasta el punto de considerarse ahora —de manera no exenta de fanatismo— que el papel del sector público debe ser reducido, eliminando reglamentaciones y estimulando la privatización de toda una gama de servicios suministrados hasta ahora por empresas públicas. Contrariamente a la percepción anterior, ahora el sujeto bajo sospecha es el Estado, mientras se considera que el mercado es capaz de ofrecer las mejores soluciones a los problemas.

En el pasado los gobiernos nacionales han perjudicado o no han promovido, de forma consciente o inconsciente, los esfuerzos de desarrollo económico local. El tipo de aproximación sectorial a los problemas económicos, la lejanía de las situaciones locales y la concepción macroeconómica predominante, favorecen una atención prioritaria a buscar equilibrios entre los grandes agregados macroeconómicos, descuidando el papel y las capacidades de las pequeñas empresas, regiones y ámbitos locales y de los actores de esos territorios subnacionales. Todo esto se concretó en una concepción exógena del desarrollo territorial; se pensó que éste dependía de la inversión en infraestructura física y la localización de inversiones externas, infravalorando con ello los recursos humanos, las pequeñas empresas locales y el potencial endógeno. El ciclo electoral y la búsqueda de resultados de corto y medio plazos por los gobiernos también ayudó a consolidar esta perspectiva exógena del desarrollo territorial, toda vez que las políticas locales de desarrollo requieren mayor grado de maduración de sus inversiones.

Fue así como en el pasado reciente se impuso una concepción centralista del desarrollo territorial basada en la promoción de polígonos industriales, la concesión de subvenciones fiscales u otro tipo de estímulos a la llegada de inversiones foráneas y el despliegue de medidas redistributivas para intentar resolver los problemas del desempleo, los desequilibrios territoriales, la pobreza o la exclusión, soslayando las iniciativas de creación de actividades y búsqueda de oportunidades económicas y de empleo desde los ámbitos locales.

A partir de los años ochenta se fueron introduciendo cambios importantes en el funcionamiento de las administraciones públicas en lo relativo a la formulación de estrategias de desarrollo territorial. La presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio facilitó el progresivo reconocimiento de la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la creación de empleo e ingreso y en la difusión de progreso técnico. De igual modo, se comenzó a reconocer la

necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio, a lo cual contribuyó también, poderosamente, el avance de los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales y municipales.

Asimismo, el cambio de paradigma tecnoeconómico ha realzado la necesidad de la calidad y la diferenciación de los productos y servicios sobre la producción en gran escala, así como la importancia de la calificación de los recursos humanos como apuesta decisiva de futuro. Se ha ido produciendo también un desplazamiento de las ayudas financieras de carácter directo a las empresas hacia las dirigidas a crear entornos territoriales innovadores con la capacidad de aportar servicios avanzados a las empresas. También destaca el decisivo papel de las inversiones intangibles, en particular en educación e investigación y desarrollo.

Así pues, se ha adquirido mayor conciencia del carácter intersectorial y territorializado de los procesos económicos, sociales y laborales; hoy se preparan programas descentralizados de apoyo a la formación, la innovación, la creación de empresas e iniciativas locales de empleo y de desarrollo local. Todo ello constituye una evolución en el desarrollo organizativo interno de las entidades públicas y el despliegue descentralizado de sus funciones o competencias, buscando incluso espacios de concertación público-privada para abordar las políticas de desarrollo en cada ámbito territorial.

A partir del despliegue de estas tendencias es posible esbozar algunas proposiciones acerca de los nuevos papeles y responsabilidades de los diversos niveles de la gestión pública. En materia de desarrollo territorial, las políticas públicas deben tratar de reforzar la base económica de las comunidades locales tratando, de ese modo, de acompañar las políticas de ajuste macroeconómico con las actuaciones en escala micro y meso, para el fomento productivo y el desarrollo empresarial en escala territorial.

La intervención pública debe fomentar las 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; promover la elaboración de planes de desarrollo por las propias entidades locales e incorporarlos en las estrategias de desarrollo regionales; delegar funciones de control y de servicios a organismos autónomos, públicos, privados o mixtos, respetando los acuerdos de los actores territoriales, y reforzar las funciones de evaluación de manera conjunta con los actores locales.

Ese tipo de gestión conduce a los gobiernos a actuar como catalizadores y mediadores, suministrando informaciones, facilitando líneas de financiamiento o de aval financiero necesarias para las pequeñas empresas (como capital semilla, capital de riesgo, sociedades de garantía recíproca) y estimulando iniciativas de desarrollo económico local y regional.


Todo ello implica: a) tener una visión prospectiva de desarrollo y lograr compartirla con los líderes locales y regionales para animar la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo; b) apoyar a los actores territoriales aportando recursos y

medios de formación para la gestión del desarrollo local; c) coordinar las políticas públicas y analizar cuidadosamente los efectos locales de las políticas sectoriales y globales, rindiendo cuentas de la utilización de los recursos y los resultados, y d) ayudar a poner en marcha los sistemas de información y empleo en los respectivos territorios, facilitando los recursos de investigación y desarrollo apropiados para los problemas y situaciones de cada ámbito local.

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

De acuerdo con estos nuevos criterios se realiza la calidad de los servicios; el refuerzo de las capacidades de los ciudadanos para participar en la búsqueda de soluciones; la gestión por objetivos y no con base en la aplicación de reglamentos; la evaluación de rendimientos según resultados y no a partir de los créditos gastados; la importancia de las necesidades de los usuarios considerados como clientes y no como subordinados; la gestión 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 el esfuerzo permanente de concertación estratégica de actores en la búsqueda de redes asociativas, entre otros.

El desafío consiste, entonces, en adaptar a las instituciones susceptibles de asumir estas responsabilidades y alentar la construcción de entornos innovadores territoriales con base en la concertación de actores públicos y privados. Empero, como señala la OCDE,⁹ son pocos los gobiernos que han comprendido la naturaleza y la amplitud de estos cambios institucionales necesarios para asumir estas tareas. De forma que los resultados de desarrollo económico en esta década para los países de América Latina y el Caribe dependerán en grado decisivo de la adopción de esta nueva visión sobre la manera de gestionar y definir las actuaciones públicas.

Las políticas de ajuste estructural han permitido mejorar los indicadores macroeconómicos agregados, pero no han conseguido crear las condiciones de desarrollo continuado y sostenible ni asegurar el empleo. Por ello parecería razonable poner mayor atención a las iniciativas de desarrollo local como formas de ajuste flexible desde el territorio que acompañasen los citados programas de ajuste macroeconómico. Ello permitiría asegurar la innovación tecnológica y organizativa en el tejido empresarial mayoritario en los países en desarrollo, lo cual también implica una redefinición profunda de los papeles y las responsabilidades de la gestión pública. 

9. *Ibid.*