

Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local

FRANCISCO ALBURQUERQUE*

LA IMPORTANCIA DE UN ENFOQUE INNOVADOR SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

Las actividades productivas de cualquier índole y territorio deben incorporar componentes apropiados de innovación tecnológica y de gestión que a su vez requieren de adaptaciones sociales, institucionales y políticas. En la puesta en marcha de esos procesos no basta la presencia del mercado, por lo que se precisa la intervención eficaz para facilitar la innovación y calificación de los recursos humanos. Por otro lado, las empresas no compiten en el vacío, sino en un determinado entorno territorial, de cuya calidad y adecuación dependen de forma decisiva su eficiencia productiva y su competitividad. Asimismo, cuando el tejido empresarial se integra sobre todo de micro y pequeñas empresas, como en América Latina y el Caribe (véase el cuadro 1), el acceso a los factores de innovación tecnológica y de gestión (información sobre tecnologías de producto y proceso, infraestructuras especializadas, servicios de certificación, normalización y homologación de productos, información sobre mercados y comercialización en el exterior, acceso a líneas apropiadas de crédito y capital-riesgo, etcétera) no está asegurado en absoluto. Esto es, dicho mercado no está construido territorialmente para este tipo de empresas y en consecuencia se dificultan los procesos de transformación y modernización.

Además, la oferta de los servicios de desarrollo empresarial no puede ser genérica sino especializada, esto es, debe responder a las circunstancias específicas de cada territorio (perfil productivo, características ambientales, problemáticas social, laboral y cultural, etcétera). De ahí la necesidad de que la creación

de tales mercados de factores o la construcción del “entorno innovador” deba ser, esencialmente, resultado de un proceso de concertación estratégica de actores locales y de una eficiente vinculación de las autoridades central, regional, provincial y municipal.

La gran empresa puede costear los servicios de desarrollo empresarial, sea que ella misma los produzca o bien subcontratándolos. Pero la mayoría del tejido empresarial, compuesto por micro y pequeñas empresas, no puede producir ni adquirir de manera aislada esos servicios especializados. Por ello se precisa de una activa política de oferta dirigida a la construcción concertada de los “entornos innovadores territoriales”, a fin de disponer de la institucionalidad apropiada para el desarrollo económico local.

Ante esas exigencias no cabe una actitud pasiva, ni tampoco limitada al buen manejo de la política macroeconómica. Se requieren respuestas adecuadas en el plano microeconómico de la actividad productiva y empresarial, así como intermediar desde el nivel “mesoeconómico”, o medio, para formular políticas e instrumentos y, sobre todo, para impulsar la creación de la institucionalidad local para el desarrollo económico de forma concertada con los actores sociales territoriales. Asimismo, el desarrollo exige alentar la capacidad social de concertación estratégica entre actores sociales en el plano metaeconómico.¹

Así, pese a los enormes costos del reciente ajuste macroeconómico en América Latina y el Caribe, éste no asegura por sí solo la reestructuración productiva y de gestión que se requiere, ya que las exigencias principales de la actual fase de transi-

* Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid <f.alburquerque@ieg.csic.es>.

1. K. Esser, W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer, “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la CEPAL*, núm. 59, Santiago, Chile, agosto de 1996.

C U A D R O 1

IMPORTANCIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA¹

	Empleados	Número de empresas (% del total)	Participación en el empleo (% 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 de 11 países	Micro y pequeñas empresas	96.2	56.5

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

ción en las formas de producción y gestión de las empresas y actividades productivas se encuentran en los ámbitos micro-económico y territorial.

La reestructuración económica exige nuevas formas de acumulación de capital que buscan mayor flexibilidad, tanto en la capacidad de adaptación de los procesos de producción y gestión empresarial (ante condiciones de cambio incesante y escenarios de mayor incertidumbre) como en los mercados de trabajo, a fin de facilitar la calificación de los recursos humanos para las nuevas circunstancias y exigencias productivas. Una interpretación simplista y conservadora de dicha exigencia de "flexibilidad", reduce ésta a la precarización de las relaciones laborales para lograr mayores beneficios a costa de la reducción salarial, en lugar de tratar de incrementar las ganancias brutas mediante la búsqueda de mecanismos de competitividad basados en la innovación, la diferenciación y calidad del producto o servicio y de las relaciones laborales, esto es, por medio de la construcción de ventajas competitivas dinámicas basadas en el mayor conocimiento.

Las exigencias del nuevo modelo de acumulación plantean una apuesta basada en el acceso a la información estratégica y al conocimiento, lo cual obliga a dar prioridad a la calidad de los recursos humanos y a sus condiciones de participación en los procesos productivos, circunstancia inimaginable en condiciones de precarización de las relaciones laborales. En todo caso, las decisiones de inversión productiva y el surgimiento de nuevas empresas o la readaptación de las antiguas están condicionadas por la disponibilidad de economías externas en los territorios respectivos, favorables a la transformación de los sistemas productivos locales.

En el modelo de acumulación flexible o posfordista el óptimo de eficiencia en la organización empresarial no se basa, como en el pasado, en la interiorización de las actividades sustantivas de la producción (dirección, diseño, administración, contabili-

dad, fabricación, mercadeo, ventas), sino que se vincula a la cooperación interempresarial y la subcontratación, mediante redes de empresas.² De ahí la necesidad de asegurar que en cada territorio se disponga de tales "externalidades positivas" o economías externas (de información empresarial, recursos humanos calificados, servicios tecnológicos especializados) disponibles en el entorno local donde se ubican las empresas. En otras palabras, la construcción adecuada de entornos innovadores territoriales constituye un elemento clave para el logro de la productividad y la competitividad empresarial y, como tal, se afirma que el "territorio" es un actor competitivo.

La descentralización de competencias a las administraciones locales suele estimular iniciativas de los actores territoriales para utilizar mejor los recursos de desarrollo. Cuando tales gobernantes son elegidos en un proceso democrático, la presión es superior, aunque sólo sea porque deben responder a sus respectivos electores. Así, el avance y el contenido de los procesos de *descentralización* en los países de América Latina y el Caribe pueden ayudar a liberar las potencialidades económicas. Ello depende, por supuesto, de los contenidos esenciales que se den a los procesos de descentralización. En principio, la descentralización se consideró un medio para reducir la presencia del Estado. Después, tal proceso se limitó a intentar mejorar la calificación de los funcionarios en las instancias descentralizadas del gobierno, en particular para una adecuada gestión de los recursos financieros transferidos. En ambos casos, la potencialidad de la descentralización es limitada, ya que se trata en lo fundamental de incorporar nuevos papeles y cometidos a los responsables regionales del quehacer público como animadores de iniciativas concertadas en sus áreas para incrementar la utilización de los recursos a favor del desarrollo económico y la generación de empleo.

Así pues, la descentralización no es reducir el Estado, como el fundamentalismo conservador ha propugnado durante años, sino reconstituirlo para que sea más eficiente. Tampoco se trata sólo de formar gestores públicos eficientes —lo que es muy importante—, sino de asignarles nuevas funciones como actores dinamizadores de la transformación productiva en cada territorio. Asimismo, la experiencia muestra que, mientras el gobierno central suele dar prioridad a los grandes equilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público y de la balanza de pagos), las instancias subnacionales (municipales, provinciales y regionales) atienden en lo fundamental los problemas en escala microeconómica de las transformaciones productiva y empresarial y la generación de empleo en su ámbito territorial. De esta forma, el territorio y la descentralización pasan a formar parte sustancial del proceso de desarrollo de un país; en consecuencia los gobiernos locales y regionales se constituyen en actores importantes y protagonistas en la definición de las líneas sustantivas de la política económica, que deja de ser monopolio del gobierno central.

2. M. Casalet, "La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 1, México, enero de 1997, pp. 8-15.

Esta manera de entender el desarrollo supera, por tanto, la idea arraigada en el enfoque macroeconómico, que prescinde de los actores sociales (a quienes sustituye por simples agregados promedio) y del territorio socialmente organizado, remplazado por un mero espacio homogéneo o referencia geográfica y que nunca se considera un actor social relevante.

El predominio del enfoque centralista en los postulados tradicionales de la economía convencional se refleja también en la recolección de datos socioeconómicos basada en la suposición de un Estado homogéneo, por lo cual este tipo de estadísticas de resultados agregados tiene poca utilidad para orientar las acciones de desarrollo económico local. La descentralización entraña, sin embargo, la necesidad de contar con indicadores socioeconómicos desagregados por territorio, así como de incorporar otro tipo de información sobre las posibilidades de desarrollo en cada uno, tanto en lo relativo a los rasgos ambientales, como sociales y culturales.

Lo anterior supone introducir, en el plano más general, una lógica de funcionamiento que desplace los enfoques centralistas por uno descentralizado de las políticas públicas, con mayores horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación con los actores sociales.

En lugar de dictar políticas de forma vertical desde la instancia central del Estado, que supone un espacio homogéneo y con una lógica funcional y sectorial, debe buscarse que tengan un carácter más horizontal y territorial, orientado a crear oportunidades y entornos favorables a las iniciativas innovadoras en cada territorio. El tipo de políticas debe introducir, por consiguiente, la necesaria selectividad, en el contexto de cada territorio. Asimismo, en lugar de pensar la economía como un conjunto de sectores, se requiere considerarla como un conjunto de economías locales, lo que obliga a tomar en cuenta a los actores territoriales a fin de lograr acuerdos eficientes de concertación para el desarrollo y el empleo. El éxito del desarrollo económico local y del general requiere, pues, de la participación de los actores (públicos y privados) en las iniciativas locales y en la formulación y ejecución de las líneas de actuación. Por ello, es necesario construir una institucionalidad (organizaciones, normas de conducta entre actores, políticas) apropiada para el desarrollo local, lo cual forma parte del denominado nivel "mesoeconómico".

Este nivel mesoeconómico concreta el ejercicio de concertación estratégica entre los actores territoriales, así como el pacto social entre ellos, orientado a establecer en el lugar entornos innovadores, los cuales pueden tener formas diferentes, según la problemática más aguda o urgente o conforme al perfil productivo y empresarial del territorio. En todo caso, las "mejores prácticas" en el plano internacional incluyen, entre otras figuras, un conjunto de "agencias de desarrollo local o regional", "centros de desarrollo e innovación empresarial", etcétera. Estos organismos tratan de apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas locales, y son muestra del grado en que puede concretarse el "acondicionamiento" del territorio para el desarrollo económico. Sin ese ejercicio de construcción social no es posible pensar en la transformación de los *sistemas productivos lo-*

cales, compuestos en su mayoría por micro, pequeñas y medianas empresas, esto es, un tejido empresarial que no puede generar ni acceder en su entorno a los servicios de desarrollo empresarial, no dispone de líneas de financiamiento o capital de riesgo adecuadas, ni disfruta, por lo general, de infraestructuras especializadas para dichas empresas.

POLÍTICAS DE REFORMA ESTRUCTURAL E INICIATIVAS LOCALES DE DESARROLLO

Las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo obstáculos y rigideces derivadas del sistema de regulación estatista centralizado del pasado. Algunas versiones simplistas —pero con amplio respaldo— de este tipo de políticas propugnan la necesidad de dismantelar el Estado (o pregonan las ventajas del Estado "mínimo"). En realidad de lo que se trata es de reinventarlo, y otorgarle nuevas atribuciones para asegurar mayor eficiencia y flexibilidad de funcionamiento. Ello implica incorporar nuevas formas de organización alejadas del burocratismo y cercanas al territorio, en un marco que exige adaptaciones socio-institucionales en los procesos de regulación. La adaptación a los cambios profundos de la actual transición estructural requiere, pues, esfuerzos importantes de todos los actores sociales, esto es, no sólo de las empresas (y, en general, de los encargados de organizar la producción) y de los gobiernos, sino del conjunto de organizaciones privadas, públicas o del sector social.

El problema radica en que las políticas ortodoxas de ajuste estructural han dado prioridad a la estabilidad macroeconómica, en particular los principales equilibrios monetarios, y han orientado las economías hacia los mercados internacionales, suponiendo que con ello se asegura el desarrollo económico. Estos programas no han estado exentos de un fundamentalismo que dicta la necesidad de reducir el Estado a un nivel mínimo y proceder a la privatización extensiva de actividades e instituciones, con la suposición simplista de que el sector privado constituye ineludiblemente un actor y un ámbito más eficiente que la instancia pública. En realidad, no siempre es así. Los procesos de reforma estructural no han estado ni están exentos de la presencia de ideologías y mitificaciones que en poco ayudan a identificar los verdaderos retos y exigencias de adaptación de actividades económicas, empresas, organizaciones e instituciones públicas y privadas en general.

También conviene volver a insistir en que la actividad empresarial no opera en el vacío, sino que se encuentra en un determinado territorio o localización geográfica, dentro de un conjunto determinado de eslabonamientos productivos (hacia atrás y hacia adelante) con proveedores de insumos, de un lado, y con clientes y mercados, de otro. En otras palabras, se hace preciso ubicar a la empresa tanto en su territorio concreto como en su agrupamiento de empresas respectivo. La eficiencia productiva no depende, pues, sólo de lo que ocurra dentro de la empresa en términos de su reorganización inteligente. También es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraes-

estructuras básicas y los servicios de desarrollo empresarial en su entorno territorial y de la eficiencia en el conjunto de relaciones y redes del agrupamiento al que pertenece dicha empresa. Así pues, las empresas no protagonizan solas la pugna competitiva en los mercados, sino que también “compiten”, por decirlo de alguna forma, el entorno territorial e institucional en el que aquéllas se encuentran, el cual también explica, de forma decisiva, la eficiencia productiva y la competitividad empresarial.

Los 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 micro, pequeñas y medianas empresas, la disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan disponer de la información de mercados y tecnologías, líneas de comercialización, cooperación entre empresas, etcétera, son elementos de un mercado de factores estratégicos que hay que establecer en el territorio, en un esfuerzo conjunto de toda la sociedad, mediante la concertación estratégica de los sectores público y privado, para lograr disponer de entornos innovadores de calidad.

Insistir, por tanto, en el maniqueísmo que contrapone la esfera privada a la pública no es —como se aprecia— un camino inteligente. Una sociedad se organiza colectivamente con eficiencia, o no lo hace. Pero ello es, en esencia, una tarea colectiva —o ejercicio sistémico— que requiere instancias de concertación entre actores y mecanismos institucionales de organización económica en cada territorio. La superación de las rigideces y el burocratismo del viejo aparato estatal no se logra, pues, dejando 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 en América Latina, las reformas macroeconómicas —pese a lograr un mayor control de los equilibrios básicos— no parecen suficientes para asegurar la innovación tecnológica y de gestión de su tejido productivo y empresarial, en su mayoría micro, pequeñas y medianas empresas; para incrementar la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales; para prevenir la degradación del ambiente; para difundir el crecimiento económico de forma más equilibrada entre los territorios, ni, en suma, para mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano de la población.

No se cuestionan las reformas orientadas a garantizar la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento de los mercados, pero el ajuste estructural no puede limitarse a eso. Se requiere acompañar esos esfuerzos con otro conjunto de políticas en escala microeconómica, así como de adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel mesoeconómico, a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados para edificar “entornos innovadores” en cada territorio, capaces de encarar los retos del cambio estructural de forma eficiente.

En este entorno ha aparecido en estos dos últimos decenios un conjunto diverso de iniciativas locales de desarrollo, con el propósito de generar actividades, empresas o nuevos empleos por medio de:

- La mayor valoración de los recursos endógenos de cada territorio.
- El estímulo de la innovación creativa y las iniciativas empresariales, a fin de facilitar los microajustes necesarios en la actividad productiva local.
- La organización de redes de interdependencia de empresas y actividades ligadas a los mercados correspondientes.
- El impulso de la diversificación productiva basada en la diferenciación y calidad de productos y procesos productivos, así como en la mejor identificación de los segmentos de la demanda y la aparición de nuevas necesidades y mercados.
- La búsqueda de nuevas fuentes de empleo, dejando de lado el supuesto tradicional que vincula la solución de los problemas del desempleo o el subempleo a la simple recuperación del crecimiento económico.

Este último supuesto, que subordina las políticas de empleo a las de crecimiento económico del producto, es hoy cuestionado por la incesante incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión, que requieren poca mano de obra y son capaces de generar crecimiento económico y desempleo al mismo tiempo.

Las iniciativas locales de desarrollo son, pues, múltiples y diversas, y han sido alentadas desde los territorios regionales o locales sin demasiados apoyos de los gobiernos centrales. El hecho de que aún no estén plenamente reconocidas en las estrategias nacionales de desarrollo como parte de los esfuerzos “flexibles” del ajuste ante el cambio estructural, disminuye su potencialidad transformadora.

La recurrente simplificación macroeconómica y el habitual enfoque sectorial de la economía nacional no invitan, precisamente, a adoptar esta visión más novedosa, en la cual la economía nacional no sólo consiste en un conjunto de sectores, sino también en un conjunto de sistemas económicos locales. Si esto sucede en el mundo desarrollado, en América Latina la situación es aún más evidente, pues todavía es muy incipiente el esfuerzo sistemático de investigación sobre las experiencias de desarrollo económico local.

En todo caso, estas iniciativas locales de desarrollo subrayan la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con este tipo de ajustes flexibles en los ámbitos territoriales, tratando de definir las actividades de innovación tecnológica y de gestión apropiadas para su situación, así como la calificación de recursos humanos, según el perfil 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 la instancia central. Por eso, la descentralización constituye una herramienta indispensable en este proceso, al otorgar facultades, recursos y responsabilidades a las instancias territoriales.

Ello supone también movilizar a los actores sociales del desarrollo local, a fin de construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio; mejorar la base empresarial innovadora, la calidad y la orientación de las infraestructuras básicas, la coordinación de los instrumentos de fomento para micro, pequeñas y medianas empresas, el acceso a líneas de financiamiento para este grupo de entidades y, en suma, para

crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige, sobre todo, de una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que los poderes públicos, la inversión extranjera y las grandes empresas, el sistema de protección social o la cooperación internacional aporten las soluciones. Por el contrario, subraya 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 de la ciudadanía, esto es, las municipalidades, sea tan importante. Se hace necesario, por tanto, dejar de considerar a las actuaciones de ámbito local o territorial como políticas marginales o asistenciales, esto es, con fines redistributivos, cuando se evidencia la necesidad de ponderarlas con la misma lógica de desarrollo económico, tratando de articularlas mejor con las reformas estructurales emprendidas y con ello 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 sobre todo de micro, pequeñas y medianas empresas, la incorporación sólo de algunas actividades productivas al núcleo globalizado de la economía mundial no resulta suficiente 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 estos objetivos de transformación productiva de los sistemas locales de empresas. Por eso en la denominada “era de la globalización” es tan importante trabajar desde “lo local”. Si no se considera el “territorio” no es posible dar respuestas completas ni eficientes al cambio estructural, en esta fase histórica de transición tecnológica, social e institucional.

CAMBIO ESTRUCTURAL Y ECONOMÍAS LOCALES

Las dimensiones del cambio estructural son múltiples (tecnológica, económica, social, laboral) y exigen igualmente adaptaciones en diferentes planos, como el económico, social, institucional y político. En realidad, los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales para adaptarse a las nuevas circunstancias y condicionantes, tratando de buscar nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos y potencialidades.³ Las políticas públicas intentan reforzar esos procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a mejorar:

- El funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) a fin de incrementar la productividad.

3. OCDE, *Desarrollo territorial y cambio estructural. Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma*, OCDE, París, 1993.

- La competitividad en los mercados de productos.
- La eficacia y eficiencia del sector público mediante el impulso de la reforma del Estado y del conjunto de los gobiernos.

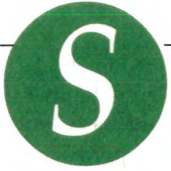
Estas políticas tienen una expresión sectorial, pero deben coordinarse en el ámbito territorial a fin de identificar de manera adecuada los problemas del tejido empresarial en la esfera local. Se deben asegurar para las micro, pequeñas y medianas empresas similares condiciones de competitividad frente a la gran empresa y tratar de buscar asimismo la mayor difusión territorial del crecimiento económico y la generación de empleo e ingreso.

En los últimos decenios la inversión extranjera ha crecido de manera considerable entre los países de la OCDE, reforzando, además, los intercambios entre grandes empresas y en su propio seno. Esta mundialización de actividades en los principales bloques de países desarrollados y de las grandes empresas entraña la producción y distribución crecientes de riqueza por medio de un sistema de redes de empresas interconectadas en ese núcleo globalizado. Conviene no olvidar, sin embargo, que ello sólo afecta a una parte reducida de la producción mundial, ya que casi 80% de ésta ocurre en promedio en mercados de ámbito local o nacional.⁴

A pesar de ello, todos los procesos de mundialización, liberalización, desregulación y despliegue de alianzas estratégicas entre grandes empresas, junto a los retos ya citados del cambio estructural en la actual fase de transición tecnológica, conducen en conjunto a un entorno de mayor exposición de los sistemas productivos territoriales. Dicho de otra forma, la tensión competitiva internacional introduce también de manera progresiva mayores exigencias en los mercados. Los procesos de adaptación estructural y de mundialización exponen a mayores exigencias de eficiencia productiva y competitividad no sólo a las actividades industriales, sino al conjunto de la economía, ya sea en los ámbitos rural o urbano, o en los sectores agrario, minero o de servicios.

Así pues, para preservar la eficiencia productiva y la competitividad es crucial mantener la innovación incesante, lo cual es un ejercicio que no sólo compete a las empresas, sino a las relaciones de ellas entre sí y sobre todo a las de éstas con su propio entorno territorial desde el que se construyen las citadas ventajas competitivas dinámicas. Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las micro, pequeñas y medianas, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios de desarrollo empresarial que hoy requiere la innovación productiva y de gestión. Sólo de esta forma las micro y pequeñas empresas podrán desplegar redes locales con proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación u otras a fin de capitalizar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración y las provenientes 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,

4. F. Alburquerque, “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.



Si el desarrollo económico es resultado del esfuerzo organizado de toda la sociedad y no puede seguir considerándose sólo como un ejercicio de planificación del Estado central, ni tampoco fruto de la actuación individual de las empresas, parece clara la necesidad de nuevos planteamientos más pragmáticos y menos ideologizados, en los cuales el territorio y el desarrollo local tengan un papel fundamental

de este modo, en sitio de estímulo de innovaciones y de ampliación de informaciones, actuando como un “actor” que suministra recursos estratégicos y externalidades positivas para la eficiencia productiva y la competitividad empresarial.

Como se aprecia, entre los factores estratégicos para la construcción de estos entornos innovadores territoriales es posible diferenciar algunos de naturaleza tangible, como la composición sectorial de la base económica local, los tipos y tamaños de las empresas, la estructura y el monto de los costos y los precios de los factores, la naturaleza de los productos y procesos productivos, el ambiente, las infraestructuras físicas, etcétera. Pero otros factores son de naturaleza intangible y dependen de la capacidad de los empresarios y de los agentes en general, tanto públicos como privados, para crear o mantener las condiciones y la institucionalidad apropiadas para fomentar las innovaciones productivas y de gestión mediante acuerdos de concertación estratégica y su concreción en instituciones o dependencias de desarrollo local. Estos componentes intangibles o de “capital social”, como ahora se les denomina son, pues, determinantes en el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local.

LAS INICIATIVAS LOCALES DE DESARROLLO. UNA RESPUESTA FLEXIBLE AL CAMBIO ESTRUCTURAL

A lo largo de los últimos decenios han surgido en diversos países de Europa occidental importantes iniciativas locales que constituyen, en la práctica, ejercicios de adaptación flexible a las nuevas y mayores exigencias y dificultades de la reestructuración o ajuste estructural. Tales empeños se caracterizan por la decisión de aprovechar con más intensidad los recursos endógenos por medio de la mejor articulación en redes de los actores socioeconómicos locales (empresas, universida-

des, municipalidades, centros tecnológicos, consultorías, entidades financieras) a fin de incorporar mayores contenidos de “intangibles” en el valor agregado de conocimientos concretos en la actividad productiva y la gestión empresarial, ya sea mediante la vinculación entre 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 los gobiernos 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 es un aspecto crucial.

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

- Un territorio de referencia con cierta homogeneidad donde operan redes de actores con comportamientos identificables e independencia de decisión y donde funciona un aprendizaje dinámico que permite a aquéllos modificar sus comportamientos según los cambios en el entorno, en búsqueda de soluciones apropiadas a las nuevas situaciones.

- Modos de coordinación institucional más o menos formalizados, así como de cooperación y de intercambio entre empresas locales, que combinen a la vez relaciones de asociatividad y de mercado.

- Una actitud social proclive a la innovación tecnológica, así como capacidades para ella, dentro de una cultura local de desarrollo capaz de producir sinergias locales y aprovechar impulsos externos favorables.

- Dotación de factores intangibles de producción, como el “saber hacer”, centros de investigación y desarrollo próximos a los núcleos empresariales, cultura técnica, etcétera, los cuales constituyen la base de las ventajas competitivas dinámicas y de la generación de externalidades positivas y de efectos de proximidad favorables a la innovación productiva y empresarial.

- Un mercado de trabajo local flexible, transparente y dinámico, capaz de proporcionar señales claras y rápidas para asegurar el suministro permanente de información para la calificación de los recursos humanos y la elaboración de itinerarios personales para el empleo, y una mano de obra móvil, especializada y polivalente, abierta a la innovación, a la cultura técnica y al espíritu de empresa.

- Organismos de desarrollo local resultado de la concertación de actores públicos y privados en el territorio que operan los acuerdos por el desarrollo y el empleo en la localidad y que respaldan autoridades locales dinámicas y conscientes de su papel como catalizadoras y animadoras de tales iniciativas.

En algunos casos estas iniciativas innovadoras descansan en sistemas de redes de pequeñas y medianas empresas que constituyen verdaderos “distritos”, pero en otras ocasiones coexisten con grandes empresas, las cuales subcontratan algunas actividades de la base económica local que pueden incluso promover. En algunas situaciones 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.

Como se ve, las nuevas exigencias de la actual fase de ajuste estructural, unidas a los efectos de la globalización económica (los cuales entrañan repercusiones y oportunidades en el plano territorial), suscitan situaciones diferenciadas en escala local. Por ello no es posible plantear políticas adecuadas de desarrollo desde una perspectiva centralista y sectorial. En su lugar se requiere que las autoridades regionales, provinciales y municipales intervengan en la elaboración de políticas como actores decisivos en la concertación de actores públicos y privados para hacer frente a las situaciones.

En tal sentido, cabe citar también la reducida validez de la información recolectada desde las instancias centrales, con excesiva agregación. Dicha información se ocupa de los resultados del proceso económico, cuando lo que se requiere desde el punto de vista del desarrollo local es información estratégica sobre capacidades de desarrollo en cada territorio, a fin de adoptar políticas inteligentes ante la complejidad del cambio estructural en un escenario crecientemente “mundializado”. En suma, el desarrollo no se difunde por una sola vía basada en la gran empresa, la producción a gran escala y la gran concentración urbana, sino que también se despliega por una vía más “difusa”, por medio de iniciativas basadas en sistemas locales de empresas, que muestran su eficiencia en la organización productiva al tiempo que muestran cómo desde los territorios es posible impulsar políticas de desarrollo, aun con las dificultades del entorno internacional.

Las iniciativas locales de desarrollo constituyen, pues, una respuesta del sistema productivo y empresarial de algunos territorios, en el marco de lo que se ha denominado con acierto una nueva “fase de transición” en la acumulación capitalista,⁵ tras el agotamiento del modelo de desarrollo fordista.

La promoción y modernización de los sistemas productivos locales responde a las exigencias de transformación productiva, empresarial y organizativa que en esta fase “posfordista” obligan a buscar formas más flexibles y eficientes en el ámbito de la acumulación del capital. Asimismo, la elaboración de políticas de desarrollo local responde a las necesidades de adaptación socioinstitucional y política en la esfera de la regulación. En otras palabras, el ajuste no sólo se reduce a la reestructuración económica, sino que requiere de las necesarias adaptaciones socioinstitucionales y reformas políticas que implican la modernización del Estado, así como del estímulo de la participación ciudadana y del fomento de las actitudes innovadoras y creativas en la sociedad local.

En resumen, como señala Vázquez Barquero,⁶ los sistemas productivos locales (o sistemas locales de empresas) y la política de desarrollo local pueden verse como dos dimensiones del proceso actual de la reestructuración o ajuste productivo. La primera constituye una forma territorial (y, por tanto, flexible) de acumulación del capital. La segunda puede interpretarse como uno de los instrumentos de regulación, cuyo éxito se debe a su mayor flexibilidad o capacidad para coordinar las actuaciones y la cooperación entre los actores territoriales públicos y privados necesarios para el desarrollo.

Así pues, el viejo Estado burocrático formado durante la fase fordista, así como las instituciones creadas con la concertación de las cúpulas de las organizaciones estatales, empresariales, sindicales y políticas, deben dar paso a un conjunto de administraciones públicas más flexibles y descentralizadas, así como a organizaciones más apropiadas en los ámbitos empresarial, sindical, político y ciudadano. De esta forma se han de alentar procesos de concertación estratégica entre actores sociales en los campos esenciales del desarrollo productivo y empresarial, la organización del trabajo y la regulación social y política en los territorios.

UN PLANTEAMIENTO INTEGRADO PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL Y DE LA ECONOMÍA LOCAL

Si el desarrollo económico es resultado del esfuerzo organizado de toda la sociedad y no puede seguir considerándose sólo como un ejercicio de planificación del Estado central, ni tampoco fruto de la actuación individual de las empresas, parece clara la necesidad de nuevos planteamientos más pragmá-

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

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

POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL PREDOMINANTES

	Planteamiento tradicional	Nuevos planteamientos
Estrategia dominante	• Desarrollo polarizado (visión funcional)	• Desarrollo difuso (visión territorial)
Objetivos	• Crecimiento cuantitativo • Grandes proyectos	• Innovación, calidad y flexibilidad • Numerosos proyectos
Mecanismos	• Redistribución y movilidad del capital y el trabajo	• Movilización del potencial endógeno • Utilización de los recursos locales y externos
Organización	• Gestión centralizada • Administración central de los recursos	• Gestión local del desarrollo • Creación concertada de organizaciones intermedias
Agentes	• Estado central • Grandes empresas	• Administraciones públicas territoriales • Estado central • PYME y microempresas • Actores sociales locales • Organismos intermedios • Entes supranacionales de integración económica

ticos y menos ideologizados, en los cuales el territorio y el desarrollo local tengan un papel fundamental. En ello resulta crucial también esta reinención de la gestión pública para incorporar un concepto integral de la innovación tecnológica como un proceso de cambio social, institucional y cultural, en el que la concertación entre actores sociales sustituya a los planteamientos fragmentarios y parciales de la planificación centralista, junto a una actuación selectiva que identifique los agrupamientos productivos locales e incluya las políticas de desarrollo económico territorial como parte fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo.

En este sentido, la visión de largo plazo y la consideración de los diferentes niveles de las políticas de desarrollo (macro, micro, meso y meta) deben incorporarse en la gestión pública estratégica, la cual no es privilegio exclusivo del Estado central, sino que es competencia de las autoridades territoriales, así como del conjunto de los actores sociales locales.

El abandono de las lógicas de la pasividad y del subsidio, a favor de una cultura local innovativa, es componente de este nuevo enfoque, al igual que el diseño institucional no burocrático, dotado de agilidad y eficiencia operativa.

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

- 1) Las actividades orientadas a la promoción del desarrollo endógeno y no sólo a la captación de inversiones foráneas.
- 2) La importancia de la dimensión territorial de la política tecnológica a fin de facilitar el fomento de las potencialidades de cada zona.
- 3) La atención prioritaria a las micro, pequeñas y medianas empresas, lo cual permite introducir criterios de rentabilidad social y generación de empleo e ingreso entre la mayoría de la población y no sólo guiarse por los estrechos criterios de la rentabilidad financiera inmediata.
- 4) El acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas a los servicios de desarrollo empresarial en el "entorno" territorial.

5) El establecimiento de redes institucionales y acuerdos de cooperación y complementariedad territoriales en la construcción del entorno innovador territorial apropiado.

6) Considerar la sustentabilidad ambiental de las opciones productivas y valorar más los recursos ambientales como activos de desarrollo.

Este enfoque posee diferencias esenciales con el planteamiento tradicional de las políticas de desarrollo territorial respecto al establecimiento de la estrategia, la determinación de objetivos y mecanismos de actuación, los tipos de gestión y los agentes participantes (véase el cuadro 2). Mientras en aquél priman la visión funcional o sectorial y el interés por el desarrollo polarizado, el nuevo planteamiento destaca la importancia de la difusión del crecimiento económico y el empleo con una visión territorial del proceso de desarrollo. Igualmente, en lo relativo a los objetivos, el nuevo planteamiento pone de relieve la innovación, calidad y flexibilidad como criterios de actuación organizacional y productiva, así como la difusión de estos criterios en numerosos proyectos, resaltando más la calidad que el mero crecimiento cuantitativo y la concentración en grandes proyectos como ocurría en el planteamiento tradicional.

La movilización del potencial endógeno y la utilización de recursos locales y externos son los mecanismos de actuación en el nuevo planteamiento, a diferencia de las preocupaciones tradicionales por la atracción de inversiones foráneas y la suposición de movilidad de la fuerza de trabajo. Finalmente, en cuanto al tipo de organización y los agentes principales, el nuevo planteamiento privilegia la importancia de la gestión local del desarrollo y la creación concertada de organizaciones e institucionalidad de carácter intermedio o mesoeconómico, frente a la gestión y administración centralista de los recursos. También destaca la relevancia de las administraciones públicas territoriales de las micro, pequeñas y medianas empresas y el resto de la sociedad civil local, y no sólo del Estado central y las grandes empresas 