

El desarrollo local en América Latina

JORGE MARIO MARTINEZ PIVA*

La teoría del desarrollo local se concibió en economías avanzadas donde por lo general el mercado funciona de manera correcta, la institucionalidad es fuerte y coherente con la competencia y las conexiones con las principales corrientes comerciales están aseguradas. Las relaciones entre dicha teoría, las del desarrollo endógeno y algunos análisis clásicos hace algunos decenios ofrecen un marco teórico adecuado para las estrategias en zonas subdesarrolladas como América Latina. En este trabajo¹ se examinan las teorías del desarrollo endógeno y su relación con estudios más clásicos como los de Gunnar Myrdal y Albert Hirschman. En seguida se destacan las aportaciones de trabajos en escala microeconómica como los de Michael Porter a la teoría del desarrollo.

Basándose en las experiencias del desarrollo local europeo, se plantea la posibilidad y la conveniencia de aplicarlas en países en crecimiento, como los de América Latina, cuyo mercado interno y relaciones entre pequeñas empresas son débiles, aunque con un importante potencial. El desarrollo local propicia el despegue de las micro y pequeñas empresas, pero tiene algunas limitaciones, en especial en las regiones más pobres y necesitadas de estrategias que alienten su avance.

NUEVAS TEORÍAS ANTE NUEVOS HECHOS

Distintas disciplinas científicas han identificado cambios sustanciales en las formas y las tendencias del crecimiento que por mucho tiempo se tomaron como premisas:

1. Este artículo se basa en la tesis doctoral del autor dirigida por José María Mella, de la Universidad Autónoma de Madrid.

* Unidad de Comercio de la OEA <jmartinez@oas.org>.

1) La localización de actividades económicas presenta cambios importantes. Muchas empresas abandonan los viejos centros urbanos industriales y buscan zonas rurales o ciudades pequeñas y medianas, así como países con mano de obra calificada y un entorno competitivo. Este proceso de relocalización también implica la generación de nuevas actividades de origen local.

2) Algunas redes locales de pequeñas y medianas industrias han logrado economías de escala similares a las de las grandes empresas, haciendo competitiva su oferta de bienes y servicios en mercados nacionales e internacionales, ya que aprovechan la alta flexibilidad estructural. Esto ha generado un aumento en las formas de subcontratación y hasta la división de algunas compañías grandes que buscan imitar las estructuras de trabajo, organización y flexibilidad de las más pequeñas.

3) En los mercados más avanzados los patrones de consumo responden a gustos más diversos, lo que genera una demanda muy segmentada que se opone al consumo y producción en masa que caracterizó los decenios anteriores. Algunas empresas muy grandes tienen dificultades para satisfacer dicha demanda, lo que ofrece un terreno fértil para las pequeñas empresas especializadas en productos y servicios de calidad y diferenciados.

4) La tecnología actual y la crisis energética en los años setenta permitieron un crecimiento muy acelerado en las comunicaciones, lo que ha cambiado profundamente la forma de organización y producción de la sociedad actual. La innovación, tanto de producto como de proceso, es vital para la competitividad. Los cambios constantes obligan a las organizaciones a una gran flexibilidad y los perfiles profesionales en todos los sectores de la economía descansan en el conocimiento y la capacidad continua de aprender. Algunos analistas concuerdan en que estos cambios favorecen la difusión más que la concentración de actividades económicas y reducen la relevancia de la proximidad

a los viejos "polos" metropolitanos. Ello implica ventajas para quienes cuenten con capital humano mejor capacitado.

Los cambios en la localización productiva, en la organización empresarial y en la demanda son una pequeña prueba de un cambio profundo en el sistema económico. Para investigadores como Carlota Pérez o Chris Freeman y Luc Soete,² en la actualidad hay numerosas innovaciones incrementales y radicales principalmente en la microelectrónica, la biotecnología y en la producción y la organización flexibles que representan una revolución tecnológica. "Cada nueva ola modifica radicalmente la frontera práctica óptima y cambia el modelo de gestión y las reglas de sentido común para el logro de la máxima eficiencia."³

El cambio radical en la economía mundial durante un período de transición tecnológica se acompaña de desarmonías —según la terminología de Carlota Pérez— entre el marco socioinstitucional, el productivo y los nuevos patrones de demanda mundial. Para superar ese período de transición es preciso realizar cambios estructurales en las industrias, en el perfil de la mano de obra y en las capacidades gerenciales, y es cuando los países en desarrollo encuentran ventanas de crecimiento importantes. El cambio técnico es la base de ese proceso, por lo que la capacidad para crear las instituciones apropiadas y promover la innovación de producto o proceso será esencial para que los países en crecimiento den un salto cualitativo en su desarrollo.

CRECIMIENTO Y DESARROLLO ENDÓGENO

La tasa de rendimientos decrecientes ha sido un pilar fundamental de la teoría económica clásica desde que Ricardo la formulara y sistematizara. Ésta sostiene que la tasa de rendimientos de las inversiones, así como la de crecimiento del producto per cápita, son normalmente funciones decrecientes del nivel del acervo de capital per cápita. La lógica de este argumento es muy sencilla: inicialmente al aumentar el acervo de capital per cápita la producción por trabajador aumentará, pero si el acervo de capital continúa aumentando habrá un punto a partir del cual los rendimientos per cápita serán decrecientes.

Si se traslada el argumento anterior al análisis de la economía internacional se deduciría que entre países con distintas dotaciones de capital per cápita y distinta productividad e ingresos, el país con menor relación capital/trabajo sería el que tenga las mayores tasas de crecimiento de la productividad y el mayor ingreso per cápita. De manera inversa, el país con mayor relación capital/trabajo debería tener un crecimiento de la productividad y un ingreso menores, por lo que sin duda habría una tendencia a la convergencia en las rentas de ambos países.

2. Carlota Pérez, "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, núm. 233, México, enero-marzo de 1992, y C. Freeman y L. Soete, *Cambio tecnológico y empleo. Una estrategia de empleo para el siglo XXI*, Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1996.

3. Carlota Pérez, *op. cit.*, p. 26.

Romer⁴ señala: "Consecuentemente, las condiciones iniciales o las distorsiones actuales no tienen efecto en el largo plazo sobre el nivel de producción y consumo". Sin embargo, la evidencia no confirma las conclusiones anteriores. Madison,⁵ utilizando el PNB por hora de trabajo como medida de productividad, muestra que los países que han tenido los mayores índices de productividad desde 1700 han logrado tasas crecientes y no decrecientes.

El mismo análisis muestra que aunque todos los países son vulnerables a las variaciones en la economía mundial, los más desarrollados se benefician en mayor medida de los períodos de crecimiento y sufren menos los intervalos de crisis de la economía externa. Esto da una primera señal: las tasas de crecimiento parecen estar en función del nivel previo de desarrollo. Reynolds observa que entre 1950 y 1980 las tasas de crecimiento del ingreso per cápita en los países en desarrollo han sido claramente inferiores a las de las economías de la OCDE. Esto contradice la aparente tendencia a la convergencia de rentas entre los países.

Lucas y Romer⁶ señalan dos presunciones neoclásicas que hacen que el análisis de la convergencia entre países muestre resultados distintos a la evidencia. Una de ellas es que el cambio tecnológico es exógeno al proceso de crecimiento y que la misma tecnología está disponible en todo el mundo. Este análisis parte del supuesto de que existe libre acceso a la tecnología por medio del mercado y que por tanto las decisiones de inversión en un país están dadas por los precios relativos de los factores de la producción. Los cambios o mejoras en la tecnología son externos a los países ya que simplemente la toman para sus inversiones.

Para que un país desarrollado crezca más que una nación atrasada es necesario que las tasas de ahorro e inversión sean hasta 100 veces más altas en el primero que en la segunda, según cálculos de Romer.⁷ De otro modo, el crecimiento de la productividad por cada unidad de capital que se agregue en las economías en desarrollo sería mucho más alto que en las desarrolladas, por lo que la mayor productividad de éstas se debería a altísimas —increíbles— tasas de inversión. Suponer que el nivel de tecnología es igual para todos los países es, a juicio de Romer, el error.

Para comprender que los países más desarrollados mantengan tasas de crecimiento superiores a los menos desarrollados es necesario suponer que cada unidad de inversión en capital no sólo aumenta la reserva de capital físico, sino también el nivel de tecnología por medio de una difusión del conocimiento.⁸ Así, Romer plantea en otros términos la relación entre la tecnología y el resto de las variables de un país. Ya que las inversiones en capital o trabajo tienen efectos externos en la tecnología, ésta no es constante ni igual para todos los países. El crecimiento a

4. P. Romer, "Increasing Returns and Long-run Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, núm. 5, octubre de 1986, The University of Chicago Press.

5. *Ibid.*

6. R. Lucas, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, junio de 1988, y P. Romer, *op. cit.*

7. P. Romer, "The Origins of Endogenous Growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, núm. 1, 1994.

8. P. Romer, "Increasing Returns and...", *op. cit.*

largo plazo estaría dirigido principalmente por la acumulación de conocimiento: saber hacer, utilizar y mejorar la tecnología, lo cual maximiza beneficios al investigar mejoras constantemente. Además, cuando una empresa difunde conocimiento en su localidad mejoran las posibilidades de producción de otras compañías, así como el empleo de nuevos procesos y tecnologías las impulsan a adoptar las innovaciones.

El conocimiento se difunde como un bien intangible por la migración de trabajadores y las relaciones con proveedores y con otras empresas que participan vertical u horizontalmente de la producción. Lo más importante es que el conocimiento se acumula y crece, de manera que si vemos la producción como una de sus funciones, ésta tendría rendimientos crecientes.

El planteamiento de Romer y otros colegas suyos como Lucas y Rebelo ha generado gran literatura sobre este tema cuya esencia se refleja en la ecuación:

$$Y = AK$$

Donde:

Y es la producción nacional,

A representa diversos factores que afectan la tecnología,

K incluye tanto el capital humano como el físico.

Por medio de K se endogeniza el conocimiento y el desarrollo tecnológico, por lo que sus planteamientos son conocidos como "teoría del desarrollo endógeno". Desde su origen es común escuchar sobre la importancia del capital humano en el desarrollo. Los organismos financieros internacionales, así como muchas otras entidades y organizaciones dedicaron importantes estudios a este tema. Sin embargo, ¿puede el capital humano por sí mismo generar el desarrollo? Pareciera claro que no, que se trata de un factor más —aunque uno de los más importantes— que actúa recíprocamente con otros factores de la variable A y que explican por qué los países desarrollados tienen tasas de productividad y crecimiento del ingreso per cápita superiores a las de los países pobres.

En estas condiciones el nivel de desarrollo tecnológico, educativo y financiero del cual parten los países es muy importante para mantener una determinada tasa de crecimiento. Por esto, Romer —al igual que Sala i Martín⁹— afirma que la economía no conduce necesariamente a la convergencia de productividad y rentas entre países.

Esta conclusión no es nueva ni "revolucionaria" en el mundo neoclásico, pero sin duda la teoría del desarrollo endógeno le aportó a su teoría una crítica interna. Sin embargo, la mayoría de los casos prácticos de la teoría del desarrollo endógeno se han limitado a verificar y señalar los errores de los modelos previos, más que a ratificar el suyo propio. En este sentido Howard Pack¹⁰ ha realizado una crítica minuciosa de los planteamientos

del desarrollo endógeno, concluyendo que a pesar de los intentos por mostrar la importancia del conocimiento sobre el crecimiento económico —estudios sobre la relación ID y crecimiento o inversión en equipo y crecimiento, etcétera— no ha sido posible demostrar su relación directa ni por qué en casos de países con altos porcentajes de ID el crecimiento puede disminuir su ritmo o bien por qué en algunas economías con altos grados de escolaridad el desarrollo no se presenta. Ello confirma que la inversión en capital humano por sí misma no genera desarrollo, sino que requiere de relaciones propicias con otros factores.

En todo caso, sus conclusiones pesan sobre los países tecnológicamente atrasados, como una condena perpetua a la pobreza y al rezago, toda vez que augura un aumento creciente de la brecha entre los que poseen mayor desarrollo tecnológico y mayor conocimiento y los que no los tienen.

¿Es posible entonces el desarrollo de los países pobres? ¿Es posible la convergencia económica con los países que ya tienen un desarrollo muy superior? Para Carlota Pérez el actual período de transición tecnológica ofrece estas posibilidades a los países rezagados. La misma teoría del desarrollo endógeno nos da elementos para responder estas preguntas, como lo es la importancia del capital humano. Otras teorías como la del desarrollo local, ampliamente elaborada en Italia y España, así como elementos de otras teorías clásicas o del mismo análisis sobre la competitividad empresarial de Michael Porter, pueden ayudar a resolver la encrucijada a que ha conducido la teoría del desarrollo endógeno.

ENTRE MYRDAL Y PORTER

El estudio de los autores clásicos muestra conclusiones importantes sobre el funcionamiento de la economía que lamentablemente muchos economistas ignoran. Sus trabajos señalan que la evidencia empírica no refrenda los supuestos del modelo neoclásico: existen economías de escala y externas, los productos y los factores son diferenciados, hay desniveles de capacidad tecnológica, la difusión de conocimientos tecnológicos es restringida, la cultura y la geografía afectan de manera distinta a las regiones y en general la convergencia de rentas entre países no es un resultado inequívoco.

Los estudiosos del desarrollo económico habían señalado hace mucho que en éste intervienen muchas variables que normalmente no se consideran en los modelos neoclásicos. Las regiones con menor desarrollo presentan una serie de características que no sólo explican su atraso sino que mantienen e incluso acentúan su pobreza. El problema de este análisis consiste en descubrir las interrelaciones causales que mueven un sistema económico, ya sea hacia el desarrollo o hacia el estancamiento. Esta causalidad se refiere al complejo entramado de relaciones verticales y horizontales que presentan las variables económicas de manera que cada elemento es causa y efecto de relaciones recíprocas.

La teoría que ha explicado el crecimiento económico como un proceso de desarrollo equilibrado ha ignorado que las inte-

9. Xavier Sala i Martín, *Apuntes de crecimiento económico*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1994.

10. H. Pack, "Endogenous Growth Theory: Intellectual Appeal and Empirical Shortcomings", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, núm. 1, 1994.

rrrelaciones entre las variables suelen crear un proceso acumulativo que, según su tendencia, lo impulsan o lo estancan. Gunnar Myrdal llamó a esto, el “principio de la causación circular y acumulativa”.¹¹ Muchos estudios se refieren a ese fenómeno al hablar del llamado “círculo vicioso de la pobreza”, pero Myrdal es quien mejor describe esa situación en la cual un factor es a la vez causa y efecto de otros.

La tesis de la causalidad acumulativa se encuentra en Adam Smith, aunque el teorema del cambio endógeno y acumulativo lo elaboró Allyn Young y lo utilizó Myrdal con el nombre de “principio de la causación acumulativa”. También la ha desarrollado la geografía económica, la cual señala cómo las empresas buscan ubicarse cerca de los mercados más dinámicos, donde hay muchas empresas. Autores como C. Harris y Allan Pred manejaron claramente estos criterios, aunque éste asocia directamente sus estudios sobre el espacio con las teorías del desarrollo de Myrdal.¹²

La selección de factores para el análisis del desarrollo es muy importante ya que todos ellos son causa de todos los demás de manera entrelazada y circular, de ahí que el concepto de causalidad sea tan complejo. Por eso es necesario ampliar el análisis del papel del desarrollo tecnológico y del conocimiento hacia otros factores —capacidad emprendedora, sistemas financieros aptos para la inversión productiva, infraestructuras, institucionalidad— a la hora de estudiar y formular estrategias.

La causación circular se aleja del análisis clásico de la economía y constituye una hipótesis más adecuada que la del equilibrio estable para estudiar un proceso social, pues admite la participación de más factores y porque le otorga un carácter dinámico y acumulativo —de proceso— a la realidad objeto de estudio. Además, el principio de la causación circular está latente en todos los trabajos de los economistas del desarrollo endógeno.

La hipótesis de la causación circular acumulativa está muy vinculada a la teoría del crecimiento desequilibrado. Según la primera, los distintos factores que influyen en el desarrollo económico darán lugar a que un cambio en alguno de ellos produzca alteraciones diversas en el sistema. Si éstas son positivas, conducirán a un proceso de crecimiento que se autorreforzará, ya que éste se da ante los desequilibrios inducidos por esa dinámica entre factores. Esto favorece la intervención sobre algunos de los factores estratégicos con el fin de inducir el crecimiento, tesis que entronca muy bien con las teorías del desarrollo económico de Albert Hirschman.

La causación circular acumulativa —según genere pobreza o acumulación— puede iniciarse por cualquier cambio importante y persistente que altere sustancialmente las variables económicas: un cambio en las relaciones de intercambio, la demanda, la capacidad de ganar dinero, la inversión, la producción, etcétera. Cualquiera que sea la causa del crecimiento o estan-

camiento, la interrelación entre factores hace que aumenten las desigualdades entre las regiones, lo que coincide con Romer y Sala i Martin en sus consideraciones sobre la convergencia.

“Si las cosas se dejasen al libre juego de las fuerzas del mercado sin que interfiriesen con ellas disposiciones restrictivas de la política, la producción industrial, el comercio, la banca, los seguros, el transporte marítimo y, de hecho, casi todas las actividades económicas que en una nación en proceso de desarrollo tienden a producir un rendimiento mayor que el promedio —así como también la ciencia, el arte, la literatura, la educación y la alta cultura—, se concentrarían en ciertas localidades y regiones, dejando al resto del país más o menos estancado.”¹³

Por esta razón los gobiernos modernos con buenas condiciones económicas y de rápido progreso han tomado la decisión política de mantener una red muy compleja de sistemas de intervenciones públicas de todo tipo —desde infraestructuras hasta proyectos educativos, o el mantenimiento de costosos programas de investigación— cuyo objetivo es contrarrestar la ley del cambio social acumulativo y evitar las desigualdades entre regiones, industrias y grupos sociales.

Durante los años ochenta, con una amplísima base empírica, Michael Porter dio un gran impulso a la tesis de Myrdal al presentar no un círculo sino un diamante autorreforzado de la competitividad de las naciones. Hay que considerar el contexto que estudia Porter respecto al de Myrdal, caracterizado por la mundialización y por una mayor competencia. La fortaleza o debilidad de los elementos del diamante de Porter explican de manera “acumulativa” y “circular” —autorreforzada— la competitividad. Los factores críticos de la teoría del desarrollo endógeno están presentes en la tesis de Porter, además de otros no menos importantes: el entorno, los sectores relacionados y de apoyo, el Estado y hasta la casualidad.

Este análisis muestra la importancia de la fortaleza de ciertos elementos para el desarrollo exitoso de las empresas en un entorno de competencia. También permite formular estrategias de crecimiento por medio de la identificación de los elementos que requieren ser reforzados, reestructurados, etcétera. En un mundo globalizado, donde la velocidad de los cambios tecnológicos modifica profundamente las formas de producción, acumulación y distribución, es necesario el estudio continuo y profundo de los factores críticos para el desarrollo. Éstos no siempre son los mismos, al igual que los sectores dinámicos de la economía suelen cambiar, ya que esa es la naturaleza de la competencia económica.¹⁴

En este análisis, el cambio técnico tiene gran relevancia porque es uno de los factores que han abierto posibilidades a las empresas pequeñas y a los países antes considerados periféricos. Carlota Pérez¹⁵ considera indispensable una adecuada correspondencia entre el potencial tecnológico y el marco institucional —representado en cada uno de los elementos que

11. Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

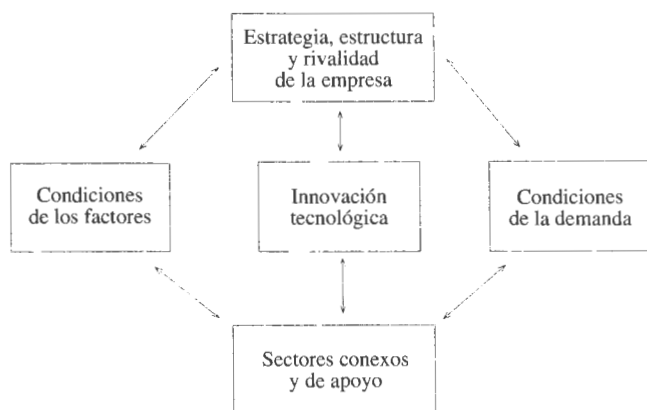
12. P. Krugman, *Geografía y comercio*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1992.

13. Gunnar Myrdal, *op. cit.*

14. M. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.

15. Carlota Pérez, *op. cit.*

FACTORES DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD ESTRUCTURAL ACTUAL



Fuente: elaboración propia basada en el diamante de Porter (M. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990).

Porter señala— para el desarrollo en el nuevo marco internacional, lo cual encaja perfectamente en el diamante de la competitividad de Porter con tan sólo agregar el elemento “innovación tecnológica” como se observa en la figura.

El planteamiento teórico presentado por Myrdal, para concluir con Porter, permite huir de la inercia casi fatalista propuesta por los defensores del crecimiento “exógeno”. No basta con dejar actuar a la economía, es necesario actuar en ella. Se abre un espacio para la política económica, para la intervención intencionada y dirigida con la cual coinciden los autores críticos del desarrollo “exógeno”. Es necesaria la política industrial, de desarrollo y de competencia. Para el desarrollo de regiones pobres se requerirá una serie de políticas económicas que respondan a las necesidades de la economía actual, se requerirá de la intervención, investigación, imaginación y colaboración de las zonas más ricas. Además, en contextos como América Latina, será necesario recuperar el interés por el mercado interno, la industria local y sus interrelaciones productivas.

LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA HOY

Para analizar la viabilidad de los postulados del desarrollo local en países en crecimiento es preciso comprender sus características principales. El caso de las economías latinoamericanas es muy complejo porque han logrado una industrialización parcial, tienen sectores exportadores muy competitivos y un desarrollo institucional considerable, pero todo ello coexiste con sectores productivos atrasados y con instituciones contrapuestas a la competitividad y al desarrollo. Esta heterogeneidad permite pensar en la creación de estrategias de desarrollo propias a cada región. Para ello, se explican los actuales retos de la economía latinoamericana a partir de la crisis del modelo de desarrollo endógeno.

Cuando la estrategia de desarrollo endógeno— sustentada en la sustitución de importaciones y basada fuertemente en el Estado— se desplomó, sólo la propuesta impulsada por los organismos financieros internacionales se consideró factible: la restructuración económica. Se emprendieron programas de control del gasto público y de atención de la deuda externa y casi inmediatamente se empezó a replantear y a poner en marcha una estrategia alternativa para el desarrollo que descansaba en los principios de una mayor participación del sector privado y apertura al comercio y a las finanzas internacionales, y el fomento de las exportaciones. Todo esto requería profundos cambios: formas dinámicas de inserción internacional, eficiencia, competitividad, elevación de la productividad y del ahorro nacional, así como lograr los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

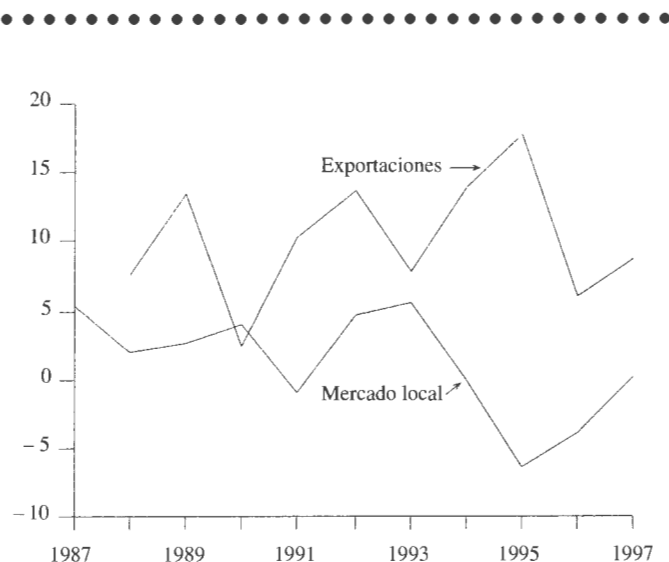
El eje de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) fue impulsar la reorientación de la política de desarrollo latinoamericana de sustitución de importaciones hacia una estrategia de desarrollo exógeno, poniendo particular énfasis en la expansión de las exportaciones no tradicionales. El marco básico de políticas que acompañó esta transformación estructural fue: mejoramiento del manejo macroeconómico, liberalización del comercio, depreciación real del tipo de cambio, incentivos a la exportación y liberalización del sector financiero.

Por otra parte, la escasez de financiamiento externo subrayó la importancia de promover la inversión extranjera y se esperaba, con bastante acierto, que llegarían corrientes de capital abundantes si se emprendía la liberalización financiera y se hacían más atractivas las tasas de interés del capital. Era claro no sólo que se variaba de modelo de desarrollo, sino que el sector público abandonaba sus funciones de promotor del desarrollo y las dejaba en manos del sector privado, compuesto en su mayoría por micro y pequeñas empresas, no aptas para asumir ese papel. El siguiente texto tomado del Informe Socioeconómico del BID¹⁶ establece el nuevo rumbo de la economía latinoamericana: “De acuerdo con la estrategia de mediano plazo, a principios de 1992 se aceleró el proceso de disminución de aranceles, se eliminó el régimen de sobretasas y se liberalizó el sistema bancario, incluyendo la apertura de la cuenta de capital. El nuevo sector público deberá proveer el marco macroeconómico apropiado y el entorno legal que no desaliente la inversión privada. Al sector privado le corresponderá el liderazgo en el proceso de modernización de la economía con el respaldo del Estado mediante reformas financieras, legales e institucionales y la dotación de recursos humanos e infraestructura requeridas.”

Sin embargo, los programas de atracción de inversiones, de promoción de las exportaciones (principalmente de productos no tradicionales) y los de modernización de las instancias públicas, no han tenido en cuenta las características de los sistemas productivos locales. De hecho, en algunos países donde se ha logrado el aumento de las exportaciones no tradicionales y de las inversiones extranjeras, la desvinculación del sector exportador del resto de la economía nacional ha sido muy pro-

16. Banco Interamericano de Desarrollo, *Documento de programación*, Washington, 1992.

COSTA RICA: CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN DESTINADA AL MERCADO INTERNO Y A LAS EXPORTACIONES, 1987-1997 (PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia con datos del Proyecto Estado de la Nación, *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*, núm. 4, primera edición, San José, Costa Rica, 1998.

funda. En el caso de Costa Rica, durante 1996, cuando el PIB se contrajo 2.7%, el desempleo aumentó 1% y la producción para el mercado local se redujo 4% del PIB, las exportaciones crecieron a un ritmo de 8.8%. En la gráfica se observa la evolución de la producción para el mercado local y la producción de exportables durante el decenio 1987-1997 y queda manifiesto el divorcio entre los sectores exportadores y el resto de la economía nacional.

Además, la estructura y concentración industrial que ha provocado ese ajuste es parte integral del fenómeno en el cual el crecimiento y los sectores dinámicos no encadenan al resto de la economía sino a unas cuantas empresas.¹⁷ En este sentido el sector exportador costarricense presenta un promedio de concentración de 73.47%, lo que significa que las cinco empresas más importantes de cada uno de los sectores concentran alrededor de 73% del valor FOB exportado.

El crecimiento basado en las exportaciones y en la atracción de las inversiones extranjeras, en consonancia con los programas de ajuste estructural, no ha logrado difundir sus efectos positivos en toda la economía y no ha provocado desarrollo en todos los sectores, ni siquiera en todas las industrias de un mismo sector. Por el contrario, se ha concentrado en una cuantas empresas eficientes, poco integradas con el resto de la economía nacional, lo que en realidad ha logrado una profundización de la heterogeneidad económica y entre sectores.

17. Véase en este sentido a Guisella Chaves, *Caracterización del sector exportador en Costa Rica: 1992-1997*, IICE, Universidad de Costa Rica, 1998.

Lograr que la mayoría de las empresas se modernicen y sean competitivas, que el tejido empresarial sea integrado y que genere encadenamientos productivos verticales y horizontales, significa realizar programas de ajuste estructural distintos. Se trata de integrar en una economía nacional y dinámica a la micro y pequeña empresa, de fortalecer el mercado local y que tanto las empresas exportadoras como las dedicadas al mercado nacional sean competitivas. Los PAE no lo lograron o bien su reforma fue incompleta. La estrategia del desarrollo local puede otorgar los elementos necesarios para completar ese ajuste, integrando la producción local en la economía moderna.

EL DESARROLLO LOCAL

El estudio del desarrollo con una óptica local muestra que todas las regiones poseen características culturales, históricas, físicas e institucionales que representan conjuntamente un potencial de crecimiento propio.¹⁸ Las comunidades cuentan con una cultura propia, creencias y valores que están presentes en todas las actividades que emprenden, incluida la económica. Por esta razón, la óptica del desarrollo local endógeno concede a cada comunidad una oportunidad de crecimiento con sus propios recursos, su saber hacer, su organización y sus valores.

Existen tres elementos en los cuales se basa en gran medida la potenciación futura del crecimiento: un "saber hacer específico" que ha evolucionado desde formas de acumulación de excedentes basadas en la agricultura hasta la producción artesanal y posteriormente industrial; "encadenamientos productivos locales" que generan e incentivan la especialización productiva, fortaleciendo el saber hacer local; y "capacidad empresarial propia" que suele considerarse el elemento decisivo para promover el desarrollo local.¹⁹

Es claro que algunas regiones poseen más elementos potenciales de desarrollo que otras, por lo que su crecimiento y cambio estructural es también desigual. Muy bien se señala que el desarrollo local supone cierta capacidad emprendedora, el conocimiento de productos y mercados, una cierta disponibilidad de ahorro, una actitud activa y creativa, una estructura social consolidada y un sistema urbano accesible que permita la industrialización.²⁰ En este sentido autores como Scott, Gallup y Sachs y Vázquez²¹ señalan que algunas regiones pobres, aisladas, con

18. A. Vázquez Barquero y G. Garofoli (eds.), *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, 1995.

19. A. Vázquez Barquero, *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1988.

20. J.M. Mella (coord.), *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal Textos, Madrid, 1998.

21. John Luke Gallup y Jeffrey D. Sachs, *Geography and Economic Development*, Annual World Bank Conference on Development Economics 1998, Washington, 1999; Allen J. Scott, *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, Oxford, 1998, y A. Vázquez Barquero, "Inward Investment and Endogenous

baja densidad de población, con instituciones débiles o contrarias al sistema de mercado —costumbres y valores no capitalistas²²— no poseen las condiciones básicas para emprender ninguna estrategia de desarrollo. ¿Están entonces condenadas a la pobreza?

Albuquerque²³ señala que para esas regiones singulares es necesario promover la creación de potencialidades de desarrollo, es decir, invertir en mejorar sus capacidades endógenas de transformación de su pobreza para lo cual se deben abandonar criterios de corto plazo y apoyar estrategias de largo plazo que no sólo procuren el aumento del PIB per cápita, sino también sus condiciones básicas de vida, especialmente en salud y educación. “Una estrategia de desarrollo requiere instrumentar la visión de la transformación: cómo será la sociedad diez o veinte años después.”²⁴

Potenciando las capacidades de una región, la estrategia de desarrollo local brinda una oportunidad de integración de sus sistemas productivos a la economía nacional que el modelo de desarrollo neoclásico era incapaz de ofrecer y mucho menos sus PAE. En algunas regiones se requerirá de mayores esfuerzos para mejorar el nivel de vida de su población, en otras, donde la potencialidad endógena es mayor, bastará con crear la institucionalidad necesaria y apoyar a la micro y pequeña empresa.

El desarrollo económico local por lo general tiene lugar en espacios donde existe una masa crítica de micro y pequeñas empresas integradas vertical u horizontalmente en procesos productivos específicos.²⁵ A esta gran interdependencia orgánica se suman otras empresas que dan servicios complementarios e instancias públicas concertadoras, lo que en suma genera un entramado económico y social homogéneo, especializado e integrado. Pero el sistema productivo local también se puede potenciar por medio de políticas concretas y de estrategias que actúen sobre los niveles de desarrollo fundamentales que señala Albuquerque, lo que otorga responsabilidades a los gobiernos y a las empresas locales. Los niveles de desarrollo sobre los cuales se debe incidir son los siguientes:

1) Nivel macroeconómico: se aseguran las condiciones de estabilidad necesarias para la acumulación y reproducción económicas.

2) Nivel microeconómico: las unidades productivas mejoran sus técnicas, su gestión empresarial y hasta se realizan los cambios tecnológicos necesarios.

Development. The Convergence of the Strategies of Large Firms and Territories?”, *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 11, núm. 1, enero de 1999, pp. 79-93.

22. Pensemos en los casos de zonas deprimidas en las que existió una economía de enclave como las explotaciones bananeras o mineras, o bien pueblos pequeños en la selva o en las montañas.

23. Francisco Albuquerque, *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*, ILPES, CEPAL, Santiago, Chile, 1996.

24. Joseph E. Stiglitz, *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*, Conferencia Prebisch para la UNCTAD, Ginebra, 1998.

25. A. Vázquez Barquero, *Desarrollo local...*, op. cit.

3) Nivel mesoeconómico: creación de la institucionalidad necesaria para tener un entorno innovador y competitivo, para que las empresas crezcan en un espacio también apto para la creación de otras nuevas.

4) Nivel metaeconómico: conjuga la capacidad de animación social con la de concertación estratégica, ya que sólo ahí puede nacer un compromiso generalizado con la inversión, el riesgo y el crecimiento.

En una economía local articulada o que pretenda articular su producción, es indispensable que todos los actores participen en el desarrollo, ya que todos son parte del mismo tejido productivo, su calidad, su esfuerzo y su crecimiento repercute sobre su entorno.

Así que el desarrollo basado en la promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera y creación de empresas competidoras en mercados internacionales, no es la única estrategia posible. De hecho, la mayoría de las empresas son pequeñas y su mercado objetivo el estrictamente local o nacional por lo que las mejoras del nivel de vida de la mayoría de la población requieren de la modernización, perfeccionamiento de la productividad y crecimiento de estas pequeñas empresas. También se ha establecido que el nivel de desarrollo previo en una región determina en gran medida el éxito que tengan las políticas de desarrollo, así como sus estrategias y el grado de participación social. Por esto, se analizan las condiciones de América Latina que afectan la posible puesta en marcha de estrategias de desarrollo local.

CONDICIONES DEL DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA

El efecto de los PAE (nivel macroeconómico), sobre todo por medio de la apertura generalizada, fue un duro golpe a las economías locales y a los pequeños productores (nivel microeconómico) que desintegró algunos tejidos productivos nacionales. Los incentivos y programas públicos se concentraron en las empresas exportadoras, las que sin duda alguna crecieron y aumentaron su productividad y sus ventas. Como es normal, las empresas que pudieron transformarse eran aquellas que de por sí eran las más eficientes, más productivas y con mayor capital, mientras que las micro y pequeñas empresas sólo recibieron de los PAE mayor competencia y cierta estabilidad macroeconómica, en unos cuantos países.

“Los procesos de ajuste macroeconómico por sí solos, no garantizan el desarrollo económico, ya que no aseguran las condiciones necesarias para la transformación productiva y organizacional del conjunto de los sistemas económicos locales. Por ello, es necesario acompañarlas con decididas y eficientes políticas de fomento económico local a nivel microeconómico.”²⁶

Hay que tomar en cuenta que a pesar del tipo de apertura económica que se experimentó en la mayoría de los países latinoamericanos

26. Francisco Albuquerque, *Metodología para el desarrollo económico local*, ILPES, CEPAL, Santiago, Chile, 1997.

americanos, el mercado interno sigue siendo amplio y es una fuente potencial de crecimiento. De hecho, este mercado no sólo se ha descuidado en el sentido de concentrar todos los esfuerzos exclusivamente en el comercio exterior, sino que además ha sido casi borrado del estudio económico, de los datos y del interés político.

Albuquerque²⁷ menciona que las exigencias de la mundialización no sólo tienen que ver con los mercados exteriores, pues en promedio más del 77% de la producción latinoamericana y caribeña no se exporta, sino que permanece en el ámbito nacional o local. Hay que destacar que ni el grado de apertura de las economías latinoamericanas ni el de su comercio local²⁸ son homogéneos.

Sin embargo, el espacio económico local sigue siendo amplio y más aún cuando se toman en cuenta los diversos tratados de integración comercial regional que existen en América Latina. Por esta razón, los proyectos de integración subregionales no deben verse sólo como medios para mejorar la inserción internacional, sino que tienen importancia por sí mismos al fomentar la ampliación de los mercados internos. En este sentido deben hacerse esfuerzos para que los acuerdos de integración puedan incorporar el concepto de mercado local al ámbito regional.

No sólo le corresponde al sector público negociar acuerdos de integración con la lógica de ampliar los mercados para los productores pequeños —mejorar la distribución y fomentar el consumo de productos locales—, sino que para el sector privado implica un cambio radical en su concepción de los negocios, en el mercado objetivo, en la distribución y la administración. Ninguno de los cambios del sector privado local, compuesto principalmente por micro y pequeños empresarios, se podrá realizar sin apoyo público estratégico. La mundialización exige grandes cambios a los sistemas productivos nacionales y no todas las empresas podrán sobrevivir en el contexto de competencia actual, pero no todas compiten en el mercado internacional, la mayoría lo hace en el mercado local, y éste ofrece una oportunidad para mejorar su especialización, calidad y competitividad.

Las economías locales están forzadas a cambiar su tecnología y organización para poder competir en mercados más amplios a nivel nacional. Es en este momento cuando las características iniciales —empleo precario o familiar, métodos tradicionales de embalaje y distribución— deben ser sustituidas para mejorar la productividad y la competitividad. El proceso no lo lleva a cabo una empresa en solitario, sino que todo el entramado empresarial local que se encuentra vinculado entre sí se ve forzado al cambio. En este nivel, una serie de factores que pueden ser de origen público se hacen indispensables para el éxito del proceso.

27. Francisco Albuquerque, *La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina (Lo pequeño es importante, sea o no hermoso)*, ILPES, CEPAL, Santiago, Chile, 1997.

28. Medida por medio de la siguiente ecuación: $M + X / PIB * 100$.

Tecnología

La incorporación de nueva tecnología en las empresas pequeñas casi nunca se hace por medio de la innovación local. Es difícil pensar en regiones pobres que sean capaces de crear su propia tecnología. Es más común el caso de adaptación de tecnología nueva o vieja, del empleo de formas de organización propias, pero sobre todo, la diferenciación del producto. En este sentido, es muy importante el trabajo en red de las empresas y sus instituciones locales, ya que los centros de investigación especializados en las necesidades locales y en la administración de marcas de origen suelen ser muy importantes para que las pequeñas empresas diferencien sus productos de los de otras más grandes que sí pueden competir tecnológicamente. En este sentido, uno de los casos más conocidos y citado por Vázquez²⁹ es Ikerlan, una cooperativa del sistema de empresas de Mondragón (País Vasco, España) dedicada a la investigación y al desarrollo tecnológico. Entre sus tareas destaca la identificación y adaptación de tecnologías, además de la creación de innovaciones, su difusión a las cooperativas y la capacitación del personal para utilizarlas. Por los altos costos que esto implica, la participación de entidades públicas es habitual.

Instituciones

El marco institucional es de gran importancia y determina grandes diferencias entre los países latinoamericanos. Se trata de las costumbres, las relaciones institucionalizadas entre empresas —asociaciones empresariales, cooperación tecnológica—, las relaciones y apoyo del sector público —universidades, centros de formación y de investigación—, patrones de conducta locales, apoyo a los emprendedores, etcétera. Para consolidar y mejorar la institucionalidad de una región, el papel de las instancias públicas es indispensable. Se debe armar a las regiones de normas que permitan y promuevan la organización local, que relacionen y vinculen los sectores productivos locales, que brinden asesoramiento e información, que creen una lógica de cooperación empresarial, mejoras productivas y de ampliación de cuotas de mercado; se debe dotarlas de mejoras en la educación, en la salud y en las infraestructuras.

Es importante hacer un paréntesis para puntualizar la magnitud del trabajo que resta por hacer en América Latina en materia institucional. Hay países y regiones con un desarrollo institucional fuerte y consecuente con las exigencias de la competitividad y de la mundialización. Sin embargo, en otros las instituciones democráticas son frágiles, no existen instituciones de administración local o éstas son muy débiles y poco representativas, los valores sociales no siempre apoyan la capacidad emprendedora ni la creación de empresas. En regiones aisladas y con gran concentración de tierras aún es posible encontrar relaciones precapitalistas entre los agentes sociales, o bien, hay diferencias culturales y étnicas que hay que respetar

29. A. Vázquez Barquero, *Desarrollo local...*, op. cit.

sin que esto signifique olvidar la pobreza o la asistencia social. En estas circunstancias, cuando se habla de fortalecer las instituciones, algunas veces se quiere decir crearlas, lo cual precisa de estrategias de mediano y largo plazos.

Descentralización

En estados centralistas es imposible aplicar una "lógica local" ya que un presidente o un ministro no puede dedicarse a la creación de una feria de calzado o de cualquier otro bien, no puede crear un centro de normalización ni de garantías de calidad de los productos de una región, ni el otorgamiento y control de las denominaciones de origen a bienes locales. Es difícil desde un Estado central conocer las necesidades, los recursos endógenos, la potencialidad de las regiones, mientras que las autoridades locales los conocen mejor. En este sentido, la descentralización, el traslado de competencias y de recursos a las autoridades locales, abre una nueva perspectiva al desarrollo endógeno local, proceso que se está dando en toda América Latina en la actualidad pero que requiere aún de mucho trabajo porque en muchos países de la zona se proviene de regímenes altamente centralizados.

Redes y encadenamientos productivos

Otro elemento importante en la estructura productiva latinoamericana es la desvinculación secular de los sectores más dinámicos y competitivos. Este fenómeno es parte de la heterogeneidad de la economía latinoamericana que tiende a profundizarse con la apertura económica y la promoción de exportaciones. Es importante intentar encadenar la producción local a las empresas exportadoras dinámicas, ya que es una forma de distribuir los beneficios del comercio internacional. La flexibilidad característica de los actuales procesos productivos dinámicos abre una oportunidad para las empresas pequeñas que pueden cambiar rápidamente de procesos y productos, y convertirse en subcontratistas de otras empresas vinculadas al mercado exterior. Hacen falta mejores estudios que midan la relación entre las empresas exportadoras y las locales, así como un impulso a las bolsas de subcontratación, capacitación y crédito especializado que podrían ir generando una trama industrial especializada. Después de todo, las empresas de una región no sólo compiten entre ellas sino que también se encadenan al especializarse en partes del proceso productivo, al brindar servicios o simplemente al imitar a sus competidores. Estos encadenamientos de los que habla Hirschman³⁰ difunden el proceso de desarrollo entre los actores económicos de una región.

Las actividades productivas se difunden cuando las empresas dinámicas o las regiones más desarrolladas comparten su producción y generan empleos para otras empresas o regiones. En este proceso son fundamentales los rendimientos crecientes

de escala y la ampliación de los mercados internos. "Para que la difusión tenga lugar es necesario que surjan 'ventanas de oportunidad local', es decir, regiones relativamente independientes que tengan la capacidad de generar endógenamente procesos de aglomeración basados en la existencia de rendimientos crecientes de escala. De esta forma, surgen oleadas sectoriales de industrialización que permiten la diversificación de la producción nacional..."³¹

La potencialidad endógena existe en muchas regiones latinoamericanas. La especialización productiva puede fortalecerse con la vinculación de empresas locales en crecimiento o de exportadoras. Por otra parte, hay un mercado potencial de productos tradicionales específicos que pueden mejorar su calidad, productividad y distribución, así como gozar de marcas con denominación de origen que ayuden a incrementar su demanda.

FACTORES Y POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO

Las regiones tienen sus propias potencialidades, características productivas, organizativas y una integración histórica con el mercado nacional, por lo que no existen recetas válidas para todo tiempo y lugar. Sin embargo, en términos generales es factible señalar algunas políticas que pueden apoyar un proceso local de desarrollo.

Se deben tener claros dos principios fundamentales: el primero es que el objetivo de un proceso de desarrollo local es la satisfacción de necesidades básicas que tienen las comunidades regionales. El desenvolvimiento de éstas se da en una economía de mercado muy abierta y competitiva, por lo que su crecimiento implica su integración y la transformación progresiva de su sistema productivo hasta hacerlo tan competitivo como lo requiere la tendencia actual. El segundo es que los propios interesados —la comunidad empresarial, los trabajadores, las familias— sean los que asuman sus problemas, promuevan sus soluciones y gestionen sus proyectos.

¿Quiénes deben ser los gestores de la política de desarrollo local?

Cuando se emplea el término "política" y más aún si se refiere a las "económicas" se hace referencia a la autoridad pública. Sin embargo, en materia de desarrollo local, el impulso y diseño de políticas no son exclusivos de la autoridad pública, sino que atañen al grado y forma de institucionalidad de una región.³²

Las relaciones entre las empresas, la organización comunal, las distintas instancias de decisión local —no necesariamente públicas—, los lugares de encuentro, las formas de enfrentar los

31. Miguel Atienza, *Proyecto de tesis doctoral*, Doctorado en Integración y Desarrollo Económico, Departamento de Estructura Económica, Universidad Autónoma de Madrid, 1999.

32. A. Vázquez Barquero, *Desarrollo local...*, op. cit.

30. Albert Hirschman, *La estrategia del desarrollo económico*, México, 1973.

problemas comunes —costumbres y agentes—, el potencial emprendedor de los ciudadanos, son elementos que configuran una sociedad civil organizada y participativa en la gestión de su desarrollo. Esta sociedad no está divorciada ni mucho menos se opone a la organización política. En este marco ambas son gestoras de políticas de desarrollo local y condicionan el resultado final del proceso. Los elementos clave mínimos que se deben tener en cuenta en el diseño de políticas de desarrollo local se describen a continuación.

Participación civil e institucionalidad

Se supone que los distintos agentes privados poseen un espíritu emprendedor empresarial y la capacidad de organizarse y planear a futuro su desarrollo. Dichas características no siempre existen o, lo que es peor, a menudo las inhiben las prácticas políticas. También se supone que los gobiernos son capaces de impulsar un plan de desarrollo local, cuando en realidad muchas veces no es así. Ambos fenómenos se observan sobre todo en comunidades con atraso, aunque pueden irse solucionando con un proceso que considere entre sus objetivos primordiales el desarrollo institucional básico.

Los gestores públicos principalmente tienen que apoyar, fortalecer e impulsar, y no sustituir, la iniciativa local. Quevit señala las siguientes tareas para las autoridades locales: el diseño de los programas y las acciones encaminados al crecimiento de su comunidad; la identificación de las potencialidades del desarrollo endógeno y su integración en los programas regionales y nacionales; el apoyo a los proyectos locales brindándoles servicios públicos apropiados; la estructuración de intercambios entre empresarios locales, instituciones educativas, científicas o financieras y otros gobiernos; la identificación y formación de empresarios potenciales, y la organización del mercado local y creación de servicios de comercialización de sus productos.³³

Es importante tener en cuenta que la estrategia de desarrollo local requiere de autoridades competentes para ejecutar políticas eficaces. Sin embargo, hay que huir del burocratismo y no perder de vista que es la propia comunidad la que debe impulsar su crecimiento. En Europa, los gobiernos locales participan con las empresas en la fundación de organismos —muchas veces como una sociedad anónima— que realizan funciones importantes para su avance. Algunos ejemplos de este tipo de trabajo son los institutos de investigación y desarrollo, las sociedades locales para la administración y promoción de las normas de origen, para la promoción exterior de sus productos, para la administración e impulso de los polígonos industriales locales, etcétera.

Las instituciones y el entorno competitivo

Hay ciertas áreas en las que la participación pública es muy importante, en especial cuando las empresas son pequeñas y no es-

tán en capacidad de abordarlas. Se trata de todas las actividades paralelas a las empresas que las dotan de un entorno promotor de la competitividad local: servicios, infraestructura, créditos, denominación de origen, equipamiento social, promoción de productos, ferias e información. En materia de infraestructura muchas veces se piensa en puentes y carreteras, pero a veces es más importante un centro de capacitación técnica, un colegio o el servicio de autobuses, ya que éstos suelen ser decisivos para el funcionamiento de las empresas, para su evolución y subsistencia.

Asimismo, las pequeñas empresas no tienen los recursos suficientes para hacer frente a las demandas del cambio, la calidad y las exigencias del mercado. La cultura de cooperación entre ellas —cámaras empresariales, institutos de capacitación— significa un apoyo decisivo para su existencia y desarrollo. La creación de estos órganos puede venir de ellas mismas, pero también del gobierno.

“Esta nueva función de [los gobiernos] locales, aún poco desarrollada en América Latina y El Caribe, no se agota con la demanda de los ciudadanos, ya que es necesario ampliar esa perspectiva con la problemática de las actividades productivas y empresariales, en especial de las Pyme y microempresas, como parte amplia, vulnerable y frágil del tejido empresarial local.”³⁴

Es muy importante para la competitividad de las empresas locales, crear o fortalecer los denominados “servicios de apoyo para la producción”. En un trabajo de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (Fedepri-cap)³⁵ se identificaron dentro del área denominada “calidad de los servicios de apoyo e industrias relacionadas” cuatro servicios críticos para la producción regional: información de mercados internacionales, investigación y gestión tecnológica, servicios de diseño y servicios de mantenimiento. De éstos, los dos primeros fueron los más señalados como deficientes. En ese mismo trabajo se demostró que los servicios de apoyo a la producción son débiles: muchas empresas tienen problemas de gestión, información, distribución o comercialización y no cuentan con los departamentos internos para realizar estos trabajos. En resumen, siguiendo a Albuquerque,³⁶ los principales obstáculos para la competitividad de las Pyme y microempresas se relacionan con sus problemas financieros; con la calidad, diseño y comercialización deficiente de sus productos y procesos productivos; escasa capacidad de gestión, y falta de práctica de cooperación empresarial. Todos estos problemas deben ser abordados por la institucionalidad regional que pretenda promover un proceso de desarrollo endógeno local por medio de asociaciones de empresarios, cursos de capacitación, redes de distribución, cooperación entre empresas, etcétera.

34. Francisco Albuquerque, *Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local*, ILPES, CEPAL, Santiago, Chile, 1997.

35. Proyecto Fedepri-cap-BID/Pradic, “Competitividad de los sectores productivos de Centroamérica y Panamá”. *Estado de la competitividad en el Istmo Centroamericano*, San José, Costa Rica, 1994.

36. Francisco Albuquerque, *Fomento productivo...*, op. cit.

33. *Ibid.*

Las empresas

La teoría del desarrollo local da por hecha la existencia de una masa crítica empresarial local, con espíritu de inversión y crecimiento. Aun en los países en desarrollo existen comunidades con vocación y experiencia empresarial evolucionada, por lo que sin duda su desarrollo endógeno es factible. Pero también existen regiones donde la capacidad empresarial es muy baja, donde no hay experiencias productivas, las empresas son débiles y escasas e incluso puede que se encuentren aisladas.

Aun así, existen potencialidades económicas que pueden desarrollarse aunque requerirán más tiempo y ayuda pública. Esta última puede fomentar la organización productiva y de la comunidad y descubrir su capacidad realizadora, además de canalizar la información necesaria para la formación y la consolidación de empresas locales. La asesoría, el financiamiento, el acceso a la información, los estudios de mercado, etcétera, son elementos que no sólo ayudan a las empresas existentes, sino que fomentan la creación de nuevas organizaciones productivas.

La pobreza de América Latina ha llevado a muchos micro-empresarios a realizar actividades económicas de sobrevivencia, las que quizá con alguna cooperación puedan convertirse en pequeñas empresas. De igual manera, muchos otros trabajadores realizan actividades informales que con alguna ayuda podrían convertirse en micro o pequeñas empresas. Muchas no sobrevivirán, pero algunas sí, crearán empleo, comercio y riqueza. Pero para que esto se dé, se requiere de un plan estratégico de desarrollo local ejecutado por los gobiernos locales con apoyo del Estado.

Redes locales

La institucionalidad, los encadenamientos productivos y las empresas locales se unen en torno a un elemento: las “redes locales”. Las pequeñas entidades productivas no pueden desarrollar por sí mismas todas las funciones que la actual economía competitiva les impone. Es necesario que cooperen entre sí, con sus proveedores, sus distribuidores y hasta con su competencia para crear las partes imprescindibles para su desarrollo. La organización empresarial es indispensable, los centros de investigación y de desarrollo son costosos pero necesarios, la exigencia de calidad en los insumos y componentes compromete a la comunidad empresarial a mejorar.

De igual manera, los gobiernos deben trabajar en red con otros gobiernos y con centros e institutos públicos y privados para aprovechar la información, las investigaciones y la especialización de cada uno.

Las redes locales aprovechan la cooperación entre las empresas, profundizan la especialización productiva, crean agrupamientos económicos y, por medio de las economías de aglomeración, provocan sinergias en el tejido productivo: la tecnología y el conocimiento se autorrefuerzan e impulsan. Se trata de la colaboración expresa o tácita entre sujetos gracias a la cual se

genera un producto que es mayor que lo que cada individuo genera por sí solo.³⁷

CONCLUSIÓN

La realidad empresarial latinoamericana se basa en la existencia de miles de micro y pequeñas empresas que producen sólo para el mercado local. Este mercado es aún amplio, especialmente para éstas, a pesar de que el énfasis político puesto en el exterior minimice su peso e importancia. Por tanto, es indispensable:


1) Volver la vista hacia los mercados locales, no de manera exclusiva, pero sí considerando que es a los que tienen acceso inmediato las empresas más pequeñas.

2) Fomentar la “empresariedad” de los actores económicos locales, impulsar la producción de bienes culturalmente arraigados, procurar su modernización, su vinculación con el resto de la economía y su especialización.

3) Explotar las economías de escala y externas de aglomeración que existen en el mercado local.

La estrategia de desarrollo endógeno local tiene limitaciones sobre todo porque presupone la existencia de factores mínimos que representan un potencial de crecimiento, los cuales no siempre existen, principalmente en regiones muy pobres, aisladas o de cultura distinta. Sin embargo, su potenciación sigue siendo posible y necesaria como parte de proyectos de largo plazo dirigidos a promover su propio desarrollo endógeno.

Para que el desarrollo local sea posible en un contexto de mayor competencia, es necesario consolidar la pequeña empresa, lo que implica crear una institucionalidad promotora. El componente tecnológico es hoy más importante que nunca por lo que el entorno empresarial debe contar con institutos tecnológicos, cooperación entre universidades y empresas, entre otros. Este tipo de desarrollo participa de los beneficios económicos a una gran mayoría que actualmente está al margen de la mundialización, al tiempo que extiende un modelo de empresa pequeña y dinámica que ayudará a la mejor distribución de la riqueza.

Para terminar, es importante que en América Latina se trabaje en la reconceptualización ética del papel de las empresas en el desarrollo, ya que existe una valoración negativa del mismo que va contra su creación y crecimiento. El avance de una región se basa en convertir sus potencialidades de producción en entidades productivas —cualquiera que sea la forma que asuman: sociedades anónimas, asociaciones productivas, cooperativas— que empleen el saber hacer, la mano de obra y los recursos locales creando vínculos económicos entre la comunidad empresarial. De esta manera se estará contribuyendo a crear un tejido productivo encadenado y especializado, comprometido con su entorno natural. 

37. De manera sencilla podemos definir sinergias como las relaciones entre sujetos o entre sus productos a y b, donde: $a + b = x$, siendo $a = 1$ y $b = 1$, pero $x > 1$.