

Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina

por Francisco Albuquerque

1. Una visión integrada sobre el desarrollo económico

La naturaleza territorial del desarrollo económico ha conocido durante mucho tiempo una situación de marginalidad teórica. Sin embargo, como recuerda Sforzi (1999), la crisis del *modelo fordista* de producción en serie ha facilitado el redescubrimiento teórico de otras formas de producción flexible a nivel territorial, las cuales, sin embargo, siempre han estado presentes como formas de producción y organización empresarial en la historia económica (Piore y Sabel, 1990).

En el análisis del desarrollo económico conviene, por tanto, no simplificar la realidad reduciéndola a la reflexión sobre los grandes grupos empresariales y los procesos de industrialización a gran escala, que si bien son predominantes y ayudan a comprender las grandes tendencias de evolución al nivel más agregado de la economía, no son los únicos actores y procesos de la escena económica en ningún país. El análisis de los *sistemas productivos locales* es también parte de la reflexión sobre el desarrollo económico.

Pero la lógica de funcionamiento del desarrollo económico local no es la misma que la del modelo de industrialización a gran escala. En mi opinión, tampoco dichas formas de producción y organización empresarial tienen que visualizarse como antagonicas, ya que suelen coexistir o incluso, en ocasiones, estar vinculadas mediante redes empresariales.

El autor. Investigador del Instituto de Economía, Geografía y Demografía, (Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid). Participa en programas de investigación, capacitación y asesoría en desarrollo económico territorial para la OIT, el PNUD, la Unión Europea y el BID. Es coordinador general de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo de América Latina y el Caribe (red DETE-ALC).

No hay que identificar, por tanto, el desarrollo económico local como si se tratara de un modelo de organización productiva contrapuesto al funcionamiento de la gran empresa. En realidad, el enfoque del desarrollo económico local viene a destacar fundamentalmente los valores territoriales de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan solo en la gran empresa, sino en las características generales y locales de un territorio determinado.

Así pues, la causa principal de la marginación teórica de la naturaleza territorial del desarrollo económico hay que buscarla en la simplificación que de este proceso se ha realizado por buena parte del pensamiento económico (tanto el neoclásico como el marxista) al abandonar la referencia territorial y tomar como unidad de análisis la empresa o el sector económico considerados de forma abstracta, esto es, desvinculados de su entorno territorial. De esta forma, el *territorio* fue reducido a espacio uniforme e indiferenciado y durante mucho tiempo el análisis central del desarrollo económico permaneció dominado por el concepto de economías de escala internas a la empresa, un aspecto que —como se señala— han compartido las principales líneas de pensamiento económico.

Otra consecuencia de este tipo de enfoque analítico es la reducción de la visión del desarrollo económico a la vía del desarrollo industrial basado en la gran empresa integrada verticalmente y vinculado a los procesos de urbanización y aglomeración urbana. Esta forma de razonar fue matizada por Alfred Marshall (1890), quien a finales del siglo XIX, al examinar la concentración geográfica de la industria, propuso como unidad de estudio del proceso de industrialización y desarrollo económico una entidad de base territorial. La teoría de la organización industrial de Marshall y su concepto de organización (que no puede reducirse únicamente a capacidad empresarial) dan, pues, una clave teórica fundamental para el enfoque del desarrollo económico local al reincorporar el territorio como unidad de análisis.

Esta teoría de la organización industrial marshalliana se contrapone, por tanto, a la teoría de la localización industrial de raíz neoclásica, ya que la centralidad de la empresa en esta última es sustituida en aquella por el agrupamiento o la aglomeración de empresas y el *entorno territorial* donde se encuentran dichos conglomerados de empresas (*clusters*). Del mismo modo, las economías internas de escala ligadas a la dimensión empresarial son acompañadas por las *economías externas* generadas por las relaciones entre los diferentes actores territoriales.

Como vemos, este enfoque de la organización industrial es un planteamiento estructural o sistémico, ya que no es posible considerar una parte aislada de un sistema ignorando las relaciones de interdependencia que existen entre ella y el todo del que forma parte. La organización no es únicamente

capacidad empresarial sino también interdependencia dentro de la empresa, entre la empresa y el resto del agrupamiento empresarial del que forma parte, y con el territorio donde se encuentra el sistema local de empresas.

En otras palabras, no compite la empresa de forma aislada, sino que lo hace la red de empresas o la cadena productiva donde se inserta, así como el territorio donde se localiza ese conjunto de actores e instituciones que conforman dicha cadena productiva. Por tanto, en términos marshallianos, las economías alcanzadas en la producción no son únicamente las economías internas a la empresa individualmente considerada, sino que hay que tomar también en cuenta las *economías externas generales*, propias del agrupamiento empresarial del que la empresa forma parte, y las *economías externas locales*, correspondientes al territorio concreto donde se sitúan (Sforzi, 1999).

En la definición de economías externas locales, el conocimiento constituye el elemento más importante de la producción, que a veces llega a convertirse en un patrimonio compartido por la comunidad territorial. Igualmente, las economías externas locales comprenden también eslabonamientos de empresas con otras empresas auxiliares, así como las características del mercado de trabajo local y el sistema productivo territorial. Todo ello forma parte de un *entorno territorial* cuya conformación tiene una incidencia clara para favorecer la eficiencia productiva y la competitividad del sistema productivo y el tejido empresarial locales.

Los *sistemas productivos locales* son, pues, unidades de análisis territorial en las cuales las economías de la producción internas a las empresas se funden con las economías externas locales. Se supera así el análisis según tipos de empresa, ya que lo importante no es tanto el tamaño, sino la interacción de las empresas entre ellas y con los diferentes territorios. De este modo, junto con las relaciones económicas y técnicas de producción resultan esenciales para el desarrollo económico las relaciones sociales, el fomento de la cultura emprendedora local, la formación de redes asociativas entre actores locales y la construcción de lo que hoy se denomina *capital social* territorial (Barreiro, 2007).

No es objeto de este artículo examinar en detalle las principales aportaciones teóricas que nutren este enfoque más novedoso e integrado del desarrollo económico local, basado en la interacción entre desarrollo y territorio. No obstante, hay que citar el «redescubrimiento» por parte de Becattini (1979) y sus colegas italianos, a fines de los años setenta del siglo pasado, de la noción de *distrito industrial* de Alfred Marshall y el hecho de situar al territorio como unidad de análisis en lugar de la empresa considerada de forma aislada.

Desde entonces se ha producido una confluencia de diferentes aportaciones que, desde distintos ángulos, vienen construyendo una visión más

integral sobre el desarrollo que incorpora el enfoque territorial como uno de sus fundamentos teóricos y conceptuales. Este enfoque no es aún algo acabado, pero dista de ser únicamente un aprendizaje a partir del análisis de «mejores prácticas». En su lugar, hay que hablar de la existencia de una matriz multidisciplinar de reflexión que permite desde diferentes ángulos una visión más completa y contextualizada sobre el análisis y la práctica del desarrollo económico.

La noción de *entorno innovador* desarrollada por el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI, 1990) en los años noventa figura como otro de los referentes principales, al insistir en la importancia que tienen para el desarrollo los entornos innovadores y no solo el papel del empresario aislado. En este mismo sentido se encuentra, en cierta forma, el enfoque en términos de *clusters*, que tiene quizá en Michael Porter (1991) su expositor más emblemático. De la misma forma, hay que citar la importante literatura sobre los *sistemas territoriales de innovación* (Olazarán y Uranga, 2000).

Los trabajos teóricos y empíricos sobre la economía de la innovación y la organización industrial señalan que la *innovación* no es un proceso lineal en el que nuevos productos y procesos son generados por instituciones de investigación y desarrollo (I+D) en un trabajo aislado del mercado. Por el contrario, la innovación es un *proceso social y territorial* de carácter acumulativo e interactivo, en el cual interactúan los usuarios y los productores de conocimiento. De este modo, ambos actores (usuarios y productores de conocimiento) aprenden uno del otro a través de la interacción.

La innovación no sucede solo a través de rupturas o saltos radicales, sino que generalmente avanza de forma continua, dentro de la trayectoria seguida por el proceso de producción, lugar donde se introducen numerosas mejoras incrementales de producto y proceso. Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando los actores implicados se encuentran cerca, lo cual permite una interacción frecuente, así como un intercambio de información fácil y eficaz.

Asimismo, las empresas agrupadas territorialmente comparten con frecuencia una cultura y una identidad territorial que facilitan el proceso de aprendizaje social. Gran parte del conocimiento transmitido entre estos actores locales es de carácter *tácito* más que *codificado*, lo cual confiere ventajas a las empresas que participan en estas redes territoriales. Este lenguaje o código de comunicación común, facilitador de la interacción, puede también ser apoyado, complementariamente, por la creación de instituciones territoriales que ayuden a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.

El conjunto de instituciones de carácter territorial que contribuyen al proceso de innovación conforma, pues, un *sistema territorial de innovación*, el cual consta de instituciones, tanto públicas como privadas, que producen efectos sistémicos que estimulan a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas comunes y, en suma, una cultura de la innovación que es reforzada por los procesos de aprendizaje antes señalados.

Entre las instituciones implicadas en los sistemas territoriales de innovación hay que citar las relacionadas con la infraestructura de I+D (universidades, escuelas técnicas, laboratorios, entre otras), los centros de transferencia tecnológica y de análisis de mercado que prestan servicios a empresas, las entidades territoriales de capacitación de recursos humanos, asociaciones empresariales y cámaras de comercio. También forman parte de los sistemas territoriales de innovación otras instituciones y políticas que definen los incentivos que guían la toma de decisiones de las empresas, como son las entidades del mercado de capitales, el mercado de trabajo, la regulación de las condiciones laborales, el incentivo de la participación de los trabajadores en las decisiones empresariales, y otras condiciones que afectan las posibilidades de aprendizaje dentro de las empresas y entre ellas.

Un *sistema territorial de innovación* es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un *cluster* o agrupamiento sectorial de empresas, las relaciones entre dichas empresas dentro del *cluster*, las instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo, los laboratorios de investigación y desarrollo (públicos, privados o mixtos) y los centros o agencias de transferencia de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de recursos humanos y los departamentos y agencias gubernamentales (Lundvall, 1995).

Este enfoque de los *sistemas territoriales de innovación* resalta, por tanto, la relevancia de los aspectos institucionales, sociales, políticos y culturales que están presentes en las actividades económicas y laborales. Así pues, si bien el proceso de globalización plantea nuevos retos a los diferentes territorios, regiones y localidades, simultáneamente crea un escenario de nuevas oportunidades que obligan a incorporar una capacidad endógena de aprendizaje e innovación.

Ya he hecho alusión a la importancia del *capital social* en los estudios del desarrollo (Barreiro, 2007), así como a la denominada *producción flexible*, de cuya reflexión se ocupa, entre otros, el célebre trabajo de M. Piore y Ch. Sabel (1984). También hay que resaltar el importante desarrollo del análisis neoinstitucionalista en economía, con las aportaciones de North (1993) y Williamson (1989), entre otros. De singular importancia es también el enfoque

de la *competitividad sistémica* territorial, cuyos planteamientos han sido expuestos, entre otros autores, por Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996).

Asimismo, desde la perspectiva de la aplicación de las políticas de desarrollo económico, hay que citar las aportaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea en relación con los nuevos ejes de la política económica territorial (regional y local), el fomento de las iniciativas territoriales de empleo, y los nuevos enfoques sobre el desarrollo rural y el desarrollo sostenible ambientalmente.

En particular hay que citar las iniciativas comunitarias *Leader* referidas al establecimiento de lazos o redes asociativas de actores públicos y privados locales para el desarrollo económico local en el medio rural, el fomento de las políticas activas de empleo a partir de la identificación de los *nuevos yacimientos de empleo*, así como la incorporación de la sostenibilidad ambiental como un eje transversal en el diseño de planes y proyectos de desarrollo, considerando la conservación del medio ambiente como un activo fundamental de competitividad territorial y de apuesta de futuro para el desarrollo económico local (Alburquerque, 2003).

Por último, hay que aludir también al desarrollo de la descentralización y la reforma del Estado, y la puesta en marcha de los procesos de modernización de las administraciones públicas y de la gestión política con el fin de lograr una participación activa del conjunto de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, lo cual obliga al impulso de iniciativas de planificación estratégica con participación de los actores territoriales. Como vemos, el análisis del desarrollo económico en la práctica involucra o exige un enfoque integrador de todos estos aspectos relativos al desarrollo socioeconómico, el desarrollo institucional, el desarrollo humano y el desarrollo sustentable ambientalmente.

2. Descentralización y desarrollo económico territorial

El avance de los procesos de *democratización y descentralización*, con el consiguiente incremento de funciones en las administraciones públicas territoriales, ha obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población desde sus respectivos ámbitos territoriales. Este hecho resulta obligado no solo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población, sino también por la insuficiencia

o las limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales, y de los viejos enfoques redistributivos y asistenciales de las políticas de desarrollo regional y de cohesión social.

Así es como las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción ascendente (*de abajo hacia arriba*) y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con una perspectiva horizontal obligada por la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.

En este sentido, conviene recordar que la crisis económica desencadenada en los países desarrollados a partir de fines de los años setenta tuvo un impacto pronunciado en muchos territorios, con deterioro de las condiciones económicas y sociales. Ante ello, las actuaciones diseñadas por los gobiernos centrales resultaban, por lo general, demasiado genéricas e ineficaces, ya que su lejanía y verticalidad impedían incorporar en ellas los rasgos específicos de los diferentes *sistemas productivos locales*. Además, el creciente proceso de transnacionalización, globalización y apertura externa de las economías ha ido mostrando cada vez más claramente la importante heterogeneidad y la mayor exposición de dichos diferentes sistemas productivos locales ante las exigencias de la actual fase de transición y cambio del paradigma tecnoeconómico (Pérez, 2004).

Algunos autores han calificado las iniciativas de desarrollo económico local como de *generación espontánea*, por cuanto no fueron inducidas o promovidas desde las instancias centrales del Estado, más preocupadas en esos momentos por atender a las exigencias de la estabilidad macroeconómica y la crisis de los sectores tradicionales (Vázquez Barquero, 1993). El análisis de las vinculaciones entre los procesos de descentralización y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local muestra que estas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración económica internacional.

En cualquier caso, es indudable que el avance de los procesos de descentralización ha abierto más espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo local y empleo, del mismo modo que la práctica y la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local constituyen una aportación innovadora que ha invitado a una reflexión más amplia e integrada sobre el propio carácter del desarrollo y las políticas de desarrollo. Asimismo, la mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de fuentes de empleo ha supuesto una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas.

El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias

locales de desarrollo supone la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico no solo basada en directrices emanadas del sector público o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda local de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía —esto es, el nivel *meso*— ha servido para definir un nuevo modo de hacer política, y también política de desarrollo económico en el territorio (Greffé, 1990).

Todo ello abre la posibilidad de vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias hacia los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por las entidades y actores territoriales en la definición de estrategias de desarrollo económico local.

Existen, pues, dos tipos de tensión *desde abajo* que impulsan las iniciativas de desarrollo económico territorial. De un lado, la tensión introducida por el propio desarrollo democrático y la elección directa de los responsables en los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (municipalidades, provincias, regiones), que obliga a atender las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados.

A estos dos tipos de tensión *desde abajo* se suma otro proceso *desde arriba*, correspondiente al avance de la descentralización y la reforma del Estado, el cual no siempre posee una relación complementaria con los procesos surgidos *desde abajo*, aunque es claro que el avance de la descentralización debe poder construir escenarios favorecedores para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local.

De este modo, aunque la finalidad de los procesos de descentralización no siempre incluye la promoción del desarrollo económico territorial, los mayores espacios abiertos por el proceso de reingeniería del Estado en su tránsito hacia un conjunto coordinado de administraciones públicas territoriales permiten hacer frente de forma más eficaz a las situaciones de la reestructuración económica y la crisis de empleo, y con ello logran mayor eficiencia en sus actuaciones y definen ámbitos de la política de desarrollo (como el fomento de las microempresas y pymes o las políticas activas de empleo) no exclusivos del nivel central de la administración del Estado.

3. Elementos básicos en las iniciativas de desarrollo económico local

Una iniciativa de desarrollo económico local no es únicamente un proyecto exitoso en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados territoriales más relevantes en una estrategia de desarrollo común. Por otra parte, una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico. No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un protagonismo y una capacidad mayores de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos.

De otro lado, el grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas de las administraciones locales y su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural de sus territorios, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, así como la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno, constituyen elementos clave de una *capacidad de aprendizaje* territorial que resulta fundamental para pensar el tipo de desarrollo adecuado, a fin de resolver nudos críticos como la falta de empleo y la modernización y diversificación de la base productiva y el tejido empresarial local.

Entre los elementos básicos que permiten definir las iniciativas de desarrollo económico local o que constituyen sus pilares resalta, en primer lugar, la importancia de la movilización y participación de los actores locales. Esto supone la construcción de ese *capital social* territorial, lo cual, a su vez, requiere el fomento de la cultura emprendedora, alejada de la lógica dependiente de las subvenciones.

Al mismo tiempo, una iniciativa de desarrollo económico local requiere una actitud proactiva de los gobiernos locales (y regionales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo. Esto implica asumir nuevas funciones desde la gestión pública local, más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales.

Los rasgos de la cultura emprendedora local favorecen la construcción de espacios de cooperación público-privada en los planes y proyectos de desarrollo. De ahí que el registro de las historias locales sea una información fundamental para entender las relaciones que se cristalizan en el territorio, y su conocimiento resulte imprescindible para cualquier propuesta de gestión

eficiente. Hay que insistir en que la identidad territorial, así como el *capital social*, no deben ser entendidos como activos preexistentes o inexistentes en un territorio, sino como activos intangibles que es posible *construir* territorialmente mediante la generación de espacios de concertación y redes de confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora en este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, en la construcción social del territorio (Boisier, 1989).

Ello exige superar la lógica dependiente de las subvenciones y buscar fórmulas diferentes al asistencialismo, promoviendo desde cada territorio proyectos e iniciativas de desarrollo económico local a fin de generar nuevas oportunidades productivas y de empleo. Por ello se subraya la importancia del papel de los gobiernos municipales como animadores, articuladores y catalizadores de la intervención de los actores territoriales, en especial el sector privado empresarial.

La elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local consensuada por los principales actores territoriales tiene como objetivo estratégico fundamental la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la incorporación de innovaciones de gestión y las necesarias adaptaciones sociales e institucionales requeridas para ello. El fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas de los sistemas productivos locales, junto con la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación, es parte fundamental de estas iniciativas o la forma como se concretan las actuaciones en las estrategias de desarrollo económico local. Por eso es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del mercado de trabajo local.

Como parte de la oferta territorial de servicios de apoyo a la producción hay que asegurar el acceso a los *servicios de desarrollo empresarial* tales como la información estratégica de mercados, tecnologías, productos y procesos productivos; capacitación técnica y de gestión empresarial, subcontratación y cooperación entre empresas, diseño y control de calidad; fomento de la producción limpia; comercialización de productos locales y apoyo a la exportación; asesoramiento financiero para la definición de proyectos de inversión y estudios de viabilidad comercial, financiera o medioambiental; instalación de viveros o incubadoras de empresas, entre otros. Se trata de un tipo de servicios de siempre difícil acceso para las microempresas y pequeñas y medianas empresas en sus diferentes localizaciones territoriales. Por

ello, la dotación de esta oferta territorial de servicios de apoyo a la producción según las necesidades existentes en cada sistema productivo local es un elemento fundamental en la construcción de los *entornos innovadores territoriales*.

Dentro de la política de fomento empresarial hay que insistir en la importancia de los programas específicos para reforzar las capacidades empresariales de las mujeres, las cuales representan un potencial muy importante dentro del colectivo de microempresas y pequeñas empresas. En muchos casos, las fronteras entre el taller y la vivienda son bastante difusas y las condiciones de trabajo y producción afectan inevitablemente a la familia, que constituye no solo la unidad de consumo sino la de trabajo y producción. Esto hace necesario disponer de programas específicos dirigidos a personas que utilizan su propia residencia como local donde realizan su actividad productiva, mediante los cuales pueden recibir servicios de orientación técnica, artística y empresarial, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, facilidad de acceso a las líneas de financiamiento existentes, incentivos y orientación para la creación de empresas y comercialización de sus productos.

Finalmente, las iniciativas de desarrollo económico territorial deben institucionalizarse mediante el logro de los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes. La búsqueda de *pactos territoriales* de carácter suprapartidario, con la mayor participación posible de actores, tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los máximos niveles de certidumbre ante los posibles cambios políticos. La presencia del sector privado empresarial en la institucionalidad para el desarrollo económico local tiene también esa funcionalidad, a fin de evitar la incertidumbre por los cambios de responsables políticos e institucionales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos al frente de la institucionalidad territorial para el desarrollo local trata de dotar al proceso de la suficiente perspectiva territorial a medio y largo plazo, lo que no se logra con la búsqueda de beneficios empresariales de corto plazo.

El desarrollo económico local exige, pues, una actuación decidida desde las instancias públicas territoriales, lo cual hace obligado incorporar dicha dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a la modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las administraciones locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir, conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios

entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas.

Como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo económico local, las administraciones locales deben incorporar, además, prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones, a fin de modernizar su gestión. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer la gestión municipal. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayuda a visualizar el contexto en el que se insertan las ciudades, incorporando una perspectiva intersectorial de los distintos problemas y permitiendo visualizar la interdependencia entre lo rural y lo urbano.

A través de las inversiones en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en el territorio y colaboran en la competitividad de su base productiva y tejido empresarial local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la municipalidad presta están también vinculados a la competitividad económica territorial, ya que la calidad de dichos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. Así pues, una de las principales funciones de las municipalidades es crear las condiciones necesarias de infraestructura básica y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local.

4. Reflexiones para la política de desarrollo

Las políticas de desarrollo local no se limitan únicamente al desarrollo municipal. Igualmente, aunque puede parecer una cuestión obvia, el desarrollo municipal se refiere no solo al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de la población diseminada en el territorio que este abarca. Es una cuestión fundamental cuando se trata de atender, sobre todo, las demandas de la población dispersa en comunidades campesinas, muchas veces ignorada o marginada de los procesos de desarrollo.

A veces el ámbito local de actuación se extiende por varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. Las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir, pues, con las fronteras municipales. Por ello es importante identificar las unidades de actuación apropiadas, para lo cual se precisa la elaboración de *sistemas de información territorial* para el desarrollo económico local, una tarea que las diferentes iniciativas territoriales deben iniciar más temprano que tarde y para lo cual los sistemas de información geográfica (SIG) son herramientas muy importantes para el análisis y la toma de decisiones.

El estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades, así como la identificación de los mercados de trabajo locales, son elementos fundamentales de información para una inteligente actuación de desarrollo económico y empleo local. El objetivo fundamental es, de un lado, identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades significativas para la economía local, esto es, el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto con la infraestructura de apoyo, los centros de capacitación e investigación tecnológica, servicios de desarrollo empresarial y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales. De otro lado, se trata de identificar los mercados de trabajo locales, a fin de facilitar la construcción de los sistemas de capacitación de recursos humanos según las necesidades o requerimientos de la demanda de trabajo en dichos territorios.

Igualmente, es importante señalar que el desarrollo económico local no es únicamente la mejor utilización de los recursos endógenos, ya que también se trata de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes. Lo importante es saber endogenizar los impactos favorables de dichas oportunidades externas mediante una estrategia de desarrollo definida por los actores locales. De este modo, debe evitarse la identificación de las iniciativas de desarrollo económico local como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales. Algunas iniciativas de desarrollo económico local tratan de buscar los espacios de interés mutuo entre las grandes empresas y los sistemas locales de empresas, tratando de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y la cooperación empresarial. Este hecho muestra la importancia de establecer negociaciones destinadas a fortalecer las relaciones económicas de las microempresas y pymes con las grandes empresas, tratando de superar el nivel de la subcontratación dependiente.

Hay que tener en cuenta que muchas unidades productivas no reúnen las condiciones de elegibilidad bancaria por la falta de avales, el reducido volumen de venta o la situación de informalidad. Es fundamental, pues, crear fondos locales para el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas, a fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento de medio y largo plazo. En este sentido, deben indagarse las posibilidades de las líneas específicas de capital riesgo, capital semilla y constitución de sociedades de aval y de garantía colectiva para suplir la falta de avales patrimoniales del segmento de micro y pequeñas empresas. El sistema de acompañamiento técnico y de capacitación, junto con la dotación de líneas de crédito, es clave para consolidar y ampliar los proyectos financiados a los

pequeños productores. El análisis del desarrollo debe contemplar la totalidad de la economía, no solo los segmentos de la economía formal.

Son numerosas las dificultades para el involucramiento pleno del sector privado empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local, dada la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría del tejido de empresas y el grado desigual de representatividad que las organizaciones empresariales tienen. Igualmente, la diversidad de actividades que desarrollan y el enfoque sectorial de estas, unido a una desconfianza tradicional hacia los responsables gubernamentales, limita su participación en los proyectos de cooperación público-privada en los territorios. Por tanto, para lograr una participación adecuada del sector empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local es necesario fortalecer institucionalmente las instancias de representación de las cámaras y asociaciones empresariales, y apoyar la transformación de estas entidades, al menos en dos aspectos clave: el tránsito desde una perspectiva sectorial a una visión en términos de eslabonamientos productivos y competitividad sistémica territorial, y la sustitución de la habitual orientación al cabildeo por otra basada en el apoyo y la promoción de los sistemas productivos locales.

La transformación de las asociaciones empresariales hace necesario que ellas incursionen en asuntos relacionados con el desarrollo tecnológico, la información de mercados y otros. Al mismo tiempo, estas asociaciones deben prepararse para participar, junto con los gobiernos locales, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo territorial. A veces la situación es bastante precaria, ya que no se ha llegado a constituir siquiera un espacio permanente de coordinación interinstitucional de actores, y los desafíos inmediatos son impulsar el encuentro con los empresarios organizados para debatir y asumir las responsabilidades de la promoción económica local, ampliar la sensibilización de los empresarios hacia tareas rentables de acuerdo con la viabilidad en los mercados, y apoyar conjuntamente el estudio de las alternativas de comercialización que puedan dar viabilidad a las iniciativas económicas locales.

Por otra parte, la tradicional función generalista de las universidades ha quedado desbordada, al igual que muchas de las formas tradicionales de transmisión del conocimiento. La necesidad de formar recursos humanos capaces de plantearse buenas preguntas y no solo de memorizar respuestas ya escritas es una necesidad cada vez más obvia, ante la velocidad de los cambios en el mundo actual. Igualmente, se requieren enseñanzas más integradas, lo que cuestiona también los contenidos de ciertos planes de estudio, por no citar el apego excesivo que algunos de estos planes muestran aún con las visiones del pasado, sin capacidad para adaptarse a los cambios de la realidad actual.

Con todo, hay que superar cuanto antes el desencuentro entre la oferta de capacitación de universidades y centros de formación y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales. Para ello, es fundamental la incorporación activa de las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica en las iniciativas de desarrollo económico local. La actuación decidida de los actores territoriales es la única capaz de construir nexos entre la oferta de conocimiento y los usuarios últimos o demandantes en los diferentes sistemas productivos locales.

La dotación de infraestructuras básicas según las necesidades del desarrollo económico local constituye una necesidad, ya que, en ocasiones, las infraestructuras existentes responden casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas, sin que ello asegure siempre la necesaria interconexión de los sistemas productivos locales, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización.

El diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo económico local requieren, asimismo, la adaptación del marco jurídico y regulatorio correspondiente. En ocasiones, las iniciativas de desarrollo económico local encuentran numerosos obstáculos en estos ámbitos, lo que es solamente un reflejo de la falta de correspondencia entre estas iniciativas y las preocupaciones prioritarias de los gobiernos centrales, que no parecen darles suficiente importancia todavía.

El *apoyo a la producción* es a veces identificado con la realización de obras de infraestructura de saneamiento básico, urbanismo, carreteras, ferrocarriles, obras de regadío, salud o educación, sin incorporar —por lo general— la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo de la microempresa y la pequeña y mediana empresa en los distintos sistemas productivos locales. Hay que insistir en que este tipo de *inversiones intangibles* son hoy día tan importantes como las inversiones en carreteras o en telecomunicaciones, y que en conjunto permiten construir las condiciones de la *competitividad territorial*.

Conviene señalar igualmente que cualquier iniciativa de desarrollo económico local requiere crear sus mecanismos de evaluación permanentes. Ahora bien, los indicadores de éxito de estas iniciativas no son solo de carácter cuantitativo. Hay que incorporar, igualmente, los indicadores sobre la construcción del capital social e institucional requerido en dichas iniciativas locales de desarrollo. Todo esto nos acerca a la comprensión de las dimensiones técnica, social, institucional, política y cultural que son parte del desarrollo económico local.

El establecimiento de estos indicadores parece plantear, a veces, complicaciones a los investigadores, dado su carácter cualitativo. Sin embargo,

es perfectamente posible medir de algún modo estos fenómenos cualitativos, por ejemplo, a través del número de entidades locales de concertación de actores constituidas y consolidadas, el grado de participación en ellas, las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales a tales entidades, entre otros aspectos.

El grado de involucramiento público-privado en las iniciativas de desarrollo económico local, tanto en la formulación de los proyectos como en su ejecución, constituye, igualmente, un buen indicador del éxito de estas iniciativas. Otro indicador relevante viene dado por la creación de la institucionalidad que formaliza los acuerdos público-privados existentes, a través de entidades como las agencias de desarrollo local. La promoción del desarrollo económico local requiere concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, crear redes territoriales, asumir responsabilidades y compartirlas. De este modo, la promoción económica local no depende tan solo del logro de indicadores de eficiencia económica, ya que hace falta también una inversión en capital social e institucional que garantice estos procesos.

Muchas de las iniciativas de desarrollo económico local se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales de la administración pública (central, provincial y local) y entre los diferentes departamentos o entidades sectoriales.

Se advierte también la necesidad de superar la lógica de actuaciones dispersas de organizaciones no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo, movidas en general por una perspectiva asistencial. El desarrollo económico local no es desarrollo social o solidario. Se trata de alentar la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión, social e institucional en el seno de los sistemas productivos locales para generar condiciones de creación de empleo y renta de forma viable y sostenida.

La prioridad de atención a las microempresas y pequeñas y medianas empresas, junto con el fortalecimiento de los gobiernos locales para promover el desarrollo económico local, deben incorporarse, pues, a las estrategias de desarrollo en los diferentes territorios, a fin de lograr resultados más consistentes que la suma de esfuerzos loables pero excesivamente aislados.

Finalmente, hay que señalar que los fondos de inversión social y las inversiones de fomento productivo son complementarios, pero es erróneo pensar que solo hay que atender a estas últimas cuando han sido ya cubiertas las necesidades de carácter social. De poco sirven las inversiones en instalaciones de salud o en escuelas rurales si la gente debe emigrar para buscar empleo. La atención a las inversiones sociales sin incorporar al mismo tiempo un enfoque de desarrollo económico local es un contrasentido.

Ambas actuaciones deben abordarse de forma integral, ya que muchas de las inversiones sociales (salud, educación, vivienda, entre otras) son también inversiones de desarrollo, por cuanto la calificación de los recursos humanos resulta crucial en cualquier estrategia de desarrollo y, más aún, en la actual *sociedad del conocimiento*.

Las políticas sociales no pueden, por tanto, ser contempladas de forma ajena a las políticas de desarrollo económico. En general, los entes descentralizados han desarrollado un fuerte *saber hacer* en gestión de instrumentos de desarrollo social, pero mucho menos en el ámbito del fomento productivo. No obstante, este último está ganando creciente interés, tanto por su importancia intrínseca como por la necesidad de combinarlo con el anterior.

En este sentido, es importante insistir en que el enfoque del desarrollo económico local es una alternativa al tipo de políticas asistenciales de superación de la pobreza, que trata de incidir en la generación de empleo y renta derivados de una mejora de la productividad y competitividad de los diferentes sistemas productivos locales. Ello supone avanzar desde un diseño asistencial a un planteamiento de desarrollo económico, y desde una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrada, según las características y actores de cada territorio, que es donde se define la demanda de modernización del tejido de empresas existente, a partir de la cual debe construirse la oferta apropiada de servicios de innovación y capacitación técnica y empresarial para el desarrollo económico local.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F: *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, Santiago de Chile: CEPAL, Cuadernos del ILPES n.º 43, 1997.
- *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Sevilla: Fundación Universitaria, Instituto de Desarrollo Regional, 2002.
- *Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía*, Sevilla: Fundación Universitaria, Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, n.º 38, 2003.
- ALTENBURG, Tilman, y Dirk MESSNER: *América Latina competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*, Caracas: Nueva Sociedad-GTZ-IAD, 2002.
- AROCENA, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas: Nueva Sociedad, 1995.
- BARREIRO, Fernando: *Capital social y desarrollo territorial, territorios y organizaciones*, Barcelona, 2007.
- BECATTINI, G: «Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale», en *Rivista di Economia e Politica Industriale*, n.º 1, 1979.

- BECATTINI, G., M. COSTA y J. TRULLÉN (dirs.): *Desarrollo local: teorías y estrategias*, Madrid, 2002.
- BOISIER, Sergio: «La construcción social de las regiones», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 51, Montevideo, 1989.
- ESSER, K., W. HILLEBRAND, D. MESSNER y J. MEYER-STAMER: «Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, agosto 1996.
- GREFFE, X: *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- GREMI: *Nouvelles formes d'organisation industrielle: réseaux d'innovation et milieux locaux. Proceedings of the International Conference*, Neuchâtel, 1990.
- KLIKSBERG, B., y L. TOMASSINI (comps.): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el Desarrollo*, Buenos Aires, 2000.
- LUNDVAL, B. (ed.): *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, Londres, 1995.
- MARSHALL, A (1890): *Principios de Economía*, Madrid, 1963.
- MEYER-STAMER, Jörg: «La competitividad sistémica: de un concepto casual a una herramienta del benchmarking», en Tilman ALTENBURG y Dirk MESSNER: *América Latina competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*, Caracas: Nueva Sociedad-GTZ-IAD, 2002.
- NORTH, D. C: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, 1993.
- OCDE: *Desarrollo territorial y cambio estructural*, París, 1994.
- OLAZARAN, M., y M. GÓMEZ URANGA (eds.): *Sistemas regionales de innovación*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 2001.
- PÉREZ, C.: *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, México, 2004.
- PIORE, M., y Ch. SABEL: *La segunda ruptura industrial*, Madrid, 1990.
- PORTER, M.: *La ventaja competitiva de las naciones*, Barcelona, 1991.
- SFORZI, F: «La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local», en F. RODRÍGUEZ (ed.): *Manual de desarrollo local*, Gijón, 1999.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.: *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Madrid, 1988.
- *Política económica local*, Madrid, 1993.
- *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, 1999.
- WILLIAMSON, O.: *Las instituciones económicas del capitalismo*, México DF, 1989.

Páginas web en las que se pueden consultar otros artículos del autor o relativos al desarrollo económico territorial:

<www.redel.cl>

<www.idr.es>

<www.ieg.csic.es>

<www.redelaldia.org>

Resumen

El autor ubica su perspectiva de análisis del desarrollo económico local en la interacción entre desarrollo y territorio, y señala como aporte fundacional el «redescubrimiento» de la noción de *distrito industrial* de Alfred Marshall por parte de Becattini (1979) y sus colegas italianos y el hecho de situar al territorio como unidad de análisis en lugar de la empresa considerada de forma aislada.

Desde entonces han confluído aportaciones que, desde distintos ángulos, vienen construyendo una visión más integral del desarrollo que incorpora el enfoque territorial como una de sus bases teóricas y conceptuales. Este enfoque no es aún algo acabado, pero tampoco es solo un aprendizaje a partir del análisis de «mejores prácticas». En su lugar, hay que hablar de una matriz multidisciplinaria de reflexión que permite una visión más completa y contextualizada del desarrollo económico. La noción de *entorno innovador*, el enfoque en términos de *clusters* y la importante literatura sobre los *sistemas territoriales de innovación* se ubican en esta dirección.

Por otra parte, el autor remarca ciertos avances en los procesos de democratización y descentralización en las sociedades contemporáneas que pueden facilitar la construcción del desarrollo económico local. Así es como las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción *de abajo hacia arriba* y una visión del desarrollo más integral y horizontal.

Respecto a las políticas de desarrollo local, el autor recomienda elaborar sistemas de información territoriales que sean regionales y no municipales, dado que las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir con las de los municipios. El estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades, así como la identificación de los mercados de trabajo locales, son elementos fundamentales de información para una estrategia inteligente de desarrollo económico y empleo local.

Palabras clave: territorio, empleo, desarrollo local, sistemas de información, toma de decisiones, principios estratégicos, innovación, *clusters*, políticas de desarrollo.

Abstract

The author places his analytical perspective of local economic development in the interaction between development and territory, and drew as input founding the «rediscovery» the concept of *industrial district* by Alfred Marshall by Becattini (1979) and his colleagues in Italy and made to study territory as a unit of analysis rather than an isolated one.

Since then several contributions have emerged that are building, from different angles, a more comprehensive vision of development that incorporates the territorial approach as one of its theoretical and conceptual bases. This approach is not yet finished, but neither is just learning based on the analysis of «good practices». Instead, we must talk about an array of multidisciplinary matrix to reflect about that allows a more complete and contextualized picture of economic development. The notion of *innovative environment*, the approach in terms of *clusters* and the important literature on the territorial systems of innovation is located in this direction.

Moreover, the author highlights some progress in the processes of democratization and decentralization in contemporary societies that can facilitate the construction of local economic development. This is how local development strategies have been emerging as an approach

with a strong element of pragmatism, a conception of *from the bottom to the top*, and a more comprehensive and horizontal vision of development.

Regarding local development policies, the author recommends developing territorial information systems that are regional, non-municipal, though the borders of the local production systems need not to coincide with those of the municipalities. The study of productive linkages and territorial location of businesses activities, as well as the identification of local labor markets, are essential elements of information for a smart strategy for economic development and local employment.

Keywords: territory, employment, local development, information systems, decision-making, strategic principles, innovation, clusters, development policies.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.