



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

ILPES

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**ESPACIO, TERRITORIO Y DESARROLLO
ECONOMICO LOCAL ***

Francisco Alburquerque Llorens

ESPACIO, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONOMICO LOCAL *

Francisco Alburquerque Llorens

* El autor es Director de Políticas y Proyectos Sociales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo del Sistema CEPAL de Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Este artículo no ha sido sometido a revisión editorial y las opiniones vertidas en el mismo no comprometen a la institución en la que el autor trabaja. Agradezco a Diana Durán las observaciones hechas a una versión anterior de este trabajo.

INDICE

1. La diferencia entre "espacio" y territorio"
2. Cambios principales en el régimen de producción postfordista
3. Las estrategias de innovación de las empresas y el acceso a los servicios empresariales avanzados
4. Elementos básicos de las iniciativas locales de desarrollo
5. Ambito de las iniciativas locales de desarrollo y responsabilidad del Estado
6. Tipología de iniciativas locales de desarrollo
 - a) Iniciativas locales de desarrollo tecnológico
 - b) Iniciativas locales para la formación de recursos humanos
 - c) Iniciativas locales de financiación del desarrollo
7. Resumen: las políticas de desarrollo local

RESUMEN

El concepto de "*espacio*" como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades, o la polarización del crecimiento. Pero, desde la perspectiva del desarrollo local y regional, nos interesa básicamente otro concepto diferente, como es el "*territorio*", que incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. En este sentido, resulta obligado razonar en términos de "*territorios socialmente organizados*", pensados en función de sus capacidades para materializar dichas innovaciones y para generar sinergías positivas entre los responsables de las actividades productivas, esto es, en el conjunto del tejido empresarial. Al referirnos a un territorio incluimos, naturalmente, tanto a los gestores públicos locales y/o regionales, como a los actores privados empresariales y el conjunto de la sociedad civil. El desarrollo productivo no es sólo una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es resultado tan sólo de las actividades empresariales privadas. Dicho desarrollo depende de cómo el conjunto de la sociedad organiza su producción material.

1. La diferencia entre "espacio" y "territorio"

El concepto de "**espacio**" como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades, o la polarización del crecimiento. Pero, desde la perspectiva del desarrollo local y regional, nos interesa básicamente otro concepto diferente, como es el "**territorio**", que incluye la **heterogeneidad y complejidad del mundo real**, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. En pocas palabras, frente al concepto de "espacio" como contexto geográfico dado, nos interesa resaltar el concepto de "territorio" como factor de desarrollo.

El enfoque macroeconómico predominante en la visión convencional de la ciencia económica, al centrarse en los grandes agregados promedio (inflación, déficit público, ritmo de crecimiento del producto interno bruto, déficit de la balanza de pagos, etc.), elimina la consideración de los actores socioeconómicos **reales**, al tiempo que simplifica o reduce el territorio, contemplándolo únicamente como espacio geográfico, pero no como factor de desarrollo. Desde nuestra perspectiva se insiste, sin embargo, en que no existe una homogeneidad del espacio, sino una diversidad de situaciones y movimientos protagonizados por los **actores territoriales socialmente organizados**.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están alterando sustancialmente la economía y la sociedad contemporáneas. Ellas no son sino un elemento principal de la profunda reestructuración tecnológica, organizativa, social e institucional a la que asistimos desde la fase recesiva de la anterior "onda larga" de la acumulación capitalista. Todos los procesos productivos, formas de organización del trabajo y gestión empresarial, así como los modos de regulación de los procesos socioeconómicos están sometidos, pues, a cambios radicales de enfoque y de contenido (Alburquerque, 1995).

En estas circunstancias, de poco sirve pensar únicamente en el "espacio", esto es, en términos de distancia o costes de producción, ya que lo esencial es cómo introducir innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el entramado productivo y empresarial; para lo cual resulta preciso definir las nuevas formas de actuación del conjunto de las administraciones públicas, las cuales deben alentar el fomento productivo y la concertación estratégica de actores con el fin de lograr el desarrollo económico y social.

En este sentido, resulta obligado razonar en términos de **"territorios socialmente organizados"**, pensados en función de sus capacidades para materializar dichas innovaciones y para generar sinergías positivas entre los responsables de las actividades productivas, esto es, en el conjunto del tejido empresarial.

Al referirnos a un **territorio** incluimos, naturalmente, tanto a los gestores públicos locales y/o regionales, como a los actores privados empresariales y el conjunto de la sociedad civil. El desarrollo productivo no es sólo una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es resultado tan sólo de las actividades empresariales privadas. Dicho desarrollo depende de cómo el conjunto de la sociedad organiza su producción material. De hecho, el logro de la eficiencia productiva y competitividad de las empresas privadas es función **"sistémica"** de todo un conjunto de actividades que costea la sociedad, como las educativas y de capacitación de los recursos humanos, las de salud, higiene y vivienda, las de la adecuada resolución de conflictos en el sistema judicial y, sobre todo, las ocupadas en garantizar la existencia de los recursos estratégicos o servicios avanzados a la producción en el triple frente de la información, la capacitación y el acceso a la financiación.

De ahí la importancia de la intervención indirecta de los poderes públicos territoriales como **"animadores"** en la construcción de ese **"entorno"** de servicios que, de forma sistémica, facilite o haga posible el desarrollo productivo y empresarial. Esto quiere decir que el Estado y las administraciones públicas territoriales deben intervenir decisivamente en la **planificación del desarrollo económico**, aunque diferentes son, sin duda, los contenidos, instrumentos, actores y enfoques de dicho proceso de planificación del desarrollo. En el momento actual, dicha intervención debe ser más estratégica y participativa, y encaminada esencialmente a crear los espacios de concertación necesarios entre los diferentes actores sociales en pos de un logro común, cual es el desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado y medioambientalmente sustentable.

2. Cambios principales en el régimen de producción postfordista

Como sabemos, los cambios principales en los regímenes de producción actuales, están transitando desde las formas estandarizadas propias de la producción en masa basadas en las economías de escala, a la búsqueda de las **economías de variedad**. El paradigma de la "producción flexible" o postfordista subraya, pues, el interés de la producción diversificada y de calidad, según los diferentes "nichos" de mercado identificados en una demanda segmentada y en constante cambio.

Pero la heterogeneidad no es sólo patrimonio de la demanda; la mundialización de la economía y la incesante introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los planos productivo

y empresarial, conducen también a variaciones importantes desde el lado de la oferta, tales como la reorganización de la producción, el tipo de relaciones laborales y el mercado de trabajo, todo el barroco mundo de la ingeniería de la financiación, o el nivel de cualificación de la fuerza de trabajo, entre otros aspectos.

Igualmente, más allá del fatalismo al que normalmente conducen las reflexiones que se centran en el estudio del comportamiento de los grandes grupos empresariales y financieros, hay que insistir en que la lógica general de las fracciones más poderosas de la acumulación capitalista, siendo efectivamente hegemónica no explica, sin embargo, la lógica de funcionamiento de las restantes fracciones del capital, esto es, de las empresas de pequeña y mediana dimensión en los mercados locales o regionales, del conjunto de microempresas, del sector informal, o de la economía campesina, formas todas de obtención de excedentes que tienen amplia presencia en las sociedades de América Latina y Caribe y el mundo en desarrollo en general. Existe, por tanto, un ámbito posible de actuaciones en los diferentes niveles territoriales ya que, pese a la citada hegemonía de las fracciones más poderosas del capital productivo y financiero a nivel mundial, ellas condicionan -pero no eliminan- las distintas prácticas y políticas posibles de desarrollo local o regional.

Las exigencias competitivas mayores que plantea el actual contexto de la globalización económica y la reestructuración tecnológica y organizativa subyacentes, obligan a las empresas y a los poderes públicos territoriales a establecer cada vez vínculos más estrechos entre sus organizaciones y líneas de actuación y su entorno, ya que deben ser capaces de responder a todas estas variaciones mediante una adecuada reorganización de sus estructuras productivas. En este sentido, lo verdaderamente estratégico es disponer de una red territorial de servicios avanzados de información, capacitación y financiación que faciliten a las empresas locales o regionales la adecuada **"flexibilidad productiva"**, la cual no puede reducirse únicamente a actuaciones orientadas a la precarización del empleo, la contención de salarios, o la explotación y agotamiento de recursos naturales no renovables. En lo esencial, dicha flexibilidad productiva contempla el conjunto de actividades vinculadas a la generación del valor agregado por las empresas, esto es, desde la gestión tecnológica y financiera hasta la comercialización y servicio postventa, todas las cuales son susceptibles de innovaciones para adaptarse más fácilmente a las condiciones cambiantes de la demanda.

La construcción de este entorno territorial que facilite al tejido empresarial el acceso a los servicios avanzados a la producción, el trabajo en red, la **cooperación entre las empresas del mismo territorio** o "distrito", o la vinculación entre empresas productivas y entidades prestadoras de servicios, tanto privadas como públicas, son criterios esenciales en el nuevo paradigma flexible, donde el recurso estratégico fundamental es el mayor

conocimiento, derivado de la superior cualificación del capital humano. Dicho trabajo en red prevalece, pues, sobre el trabajo en cadena y la anterior configuración centralista y jerárquica del modelo fordista, ya que lo importante ahora es la construcción de toda una "arquitectura interactiva" y de interlocución entre actividades internas a la empresa y economías externas a la empresa pero disponibles en el entorno o "**distrito**" territorial.

De este modo, los rasgos básicos del régimen de acumulación fordista, esto es, el trabajo en cadena, la producción en serie, la uniformidad y repetición, la especialización y las economías de escala, son sustituidos tendencialmente en el modelo postfordista por la mayor flexibilidad y complejidad productivas, la búsqueda de economías de diversidad, el control de calidad, la mayor sensibilidad hacia los impactos medioambientales de los diferentes procesos económicos, la superior integración de los diferentes procesos desde la producción al consumo, y la tensión incesante provocada por la superior pugna competitiva en los diferentes mercados, como referentes principales de la organización empresarial.

Como se ha señalado, "**flexibilidad productiva**" quiere decir cambios en la cualificación y polivalencia de los factores productivos, de modo de obtener una mayor capacidad de adaptación a las nuevas líneas de producción y organización empresarial. En otras palabras, ello equivale a mayor capacidad de reorganizar por completo los diferentes enlaces de la "**cadena del valor**" (Porter, 1991).

Este tipo de **flexibilidad dinámica u "ofensiva"** (Leborgne y Lipietz, 1994) tiene poco que ver con otra forma de **flexibilidad estática o "defensiva"**, que se limita a la reducción de instalaciones, eliminación de los excesos de capacidad productiva, utilización de técnicas más contaminantes, o al despido de mano de obra, pasando a solicitar del erario público recursos financieros adicionales para posibles planes de viabilidad para sus negocios.

Por otra parte, incrementar los intercambios dentro de la organización productiva supone admitir una mayor **complejidad** en las interacciones o interlocución existentes entre las empresas y su entorno territorial, el cual debe ir adaptándose continuamente ante los incesantes cambios. Esto introduce una dificultad superior al viejo esquema jerárquico del modelo fordista y la especialización de la producción en serie, cuyos rasgos mantenían una complejidad organizativa mucho menor o, al menos, más constante.

Dicha complejidad implica también la **integración tecnológica e informática** de las distintas funciones de la empresa (concepción o diseño del producto, fabricación y gestión), las cuales ya no pueden basarse en la simple jerarquización de tareas. Por el contrario, la red informática que hace posible todas estas interconexiones debe asegurar la retroalimentación **en la misma unidad de tiempo real** de los diferentes momentos de la producción

en sentido amplio, esto es, proporcionando, por ejemplo, información instantánea de las ventas de productos en los mercados a las actividades de diseño y fabricación de los mismos. De aquí que lo importante sea la calidad de las relaciones entre servicios y funciones empresariales.

Todas estas nuevas circunstancias que alteran las formas de producir y organizar o gestionar las actividades empresariales conllevan, naturalmente, importantes grados de incertidumbre o suponen una "amenaza permanente de falta de liquidez" (Grefe, 1990: 84-85) ante las mayores dificultades para amortizar los importantes costes que implica el trabajar con criterios de calidad y de variedad permanentes, lo cual acelera la obsolescencia de productos, equipos, diseños y cualificaciones de la mano de obra.

Si bien la citada integración tecnológica e informática de las diferentes funciones de la empresa puede ayudar decisivamente en todo este proceso de readaptaciones productivas y de gestión empresariales, de todos modos las empresas se encuentran ante esos riesgos de "falta de liquidez" y deben adoptar criterios eficientes para minimizarlos, lo cual conduce de nuevo a la importancia de poseer un "**entorno territorial**" facilitador de los esquemas de cooperación o asociación empresarial en determinados aspectos estratégicos tales como el sistema local de difusión y adaptación de tecnologías o investigación y desarrollo (I+D).

Finalmente, desde el momento en que la amortización de costes fijos basada en series largas de producción ya no corresponde a las formas emergentes de organización productiva postfordistas, las **economías de escala** pasan a perder su anterior importancia, e incluso la separación entre costes fijos y costes variables se ve debilitada. Las empresas están obligadas, así, a buscar otras modalidades de funcionamiento que, además de ser sustentables desde el punto de vista medioambiental, deben intentar amortizar lo más rápidamente posible sus costes fijos, tratando de sacar el mayor número de utilidades de los equipos y tecnologías instaladas, lo cual conduce a poner énfasis en las **economías de variedad**, esto es, la producción diversificada a partir de dichos equipos y tecnologías. Esta búsqueda de economías de variedad obliga a las empresas a revisar el contenido de sus estrategias de innovación, a la vez que plantea a todos los actores territoriales cómo facilitar la citada introducción de innovaciones productivas y gerenciales.

3. Las estrategias de innovación de las empresas y el acceso a los servicios empresariales avanzados

Normalmente, la ciencia económica convencional así como el planteamiento tradicional de la gestión empresarial, han considerado al progreso tecnológico como un dato exógeno. Pero, como se ha señalado, la importancia y rapidez de las innovaciones y modificaciones tecnológicas y organizativas obliga a las empresas a redefinir las inversiones efectuadas, a veces incluso antes de amortizarlas plenamente. Igualmente, el análisis económico debe incorporar plenamente el análisis de los impactos ambientales, así como el cambio tecnológico, socio-institucional y territorial en relación al desarrollo productivo y empresarial, abandonando las excesivas simplificaciones en que incurre el enfoque macroeconómico predominante.

De este modo, una actitud cauta por parte de los empresarios debe llevarles a intentar adoptar trayectorias tecnológicas de carácter genérico, que les permitan posibles bifurcaciones o utilidades en diferentes procesos productivos. Sin embargo, los empresarios innovadores pueden ir algo más allá e intentar producir ellos mismos las tecnologías específicas que necesiten, es decir, crear sus propias trayectorias, tratando de endogeneizar el progreso técnico, aprovechando también para ello su mayor conocimiento del medio ambiente local. Esta posibilidad, que involucra más riesgos, solo es accesible a las empresas de pequeña y mediana dimensión (PYMES) si se dan las condiciones apropiadas en el **"entorno territorial"** de acceso a los servicios avanzados a la producción. En otras palabras, la construcción concertada entre actores públicos y privados, en ese **nivel intermedio (o mesoeconómico)** del entorno territorial constituye una tarea esencial para la difusión del desarrollo productivo y empresarial.

La transformación de recursos genéricos en recursos específicos es, por tanto, el objetivo principal de la estrategia de endogeneización del progreso técnico. En sociedades como las de América Latina y Caribe, en las que la mayoría del tejido empresarial está conformado por empresas de reducida dimensión, parece claro que dicha transformación no puede ser asumida al interior de la mayoría de las empresas, y debe recurrirse a la cooperación entre empresas o a la adquisición de tales servicios avanzados en el entorno territorial organizado expresamente para ello. No es realista suponer que las PYMES o las microempresas pueden adquirir tales servicios tecnológicos en el mercado, lo cual sólo está al alcance de la gran empresa. De ahí que si se desea alentar el desarrollo productivo, sea absolutamente necesario señalar qué tareas concretas debe asumir la concertación estratégica de los actores públicos y privados en la creación de la adecuada "atmósfera industrial".

Admitiendo que la producción se compone de transacciones, las cuales pueden efectuarse tanto en un mercado como dentro de la empresa, es claro que las diferentes opciones productivas involucran distintos **"costes de transacción"**², que no son únicamente los costes de producción en sentido estricto, ya que incluyen también el tiempo y recursos empleados en preparar las transacciones anteriores al inicio de la actividad productiva, (búsqueda de activos y socios, coste de negociación de los contratos, etc.), y los costes posteriores para hacer respetar la ejecución correcta de las transacciones, recursos a arbitraje, etc.

Como se ha dicho anteriormente, la estrategia empresarial debe determinar, según los costes de transacción relativos, qué parte de sus actividades asume al interior de la empresa y qué parte busca fuera de la firma, ya sea mediante subcontratación de otras empresas, o a través de la adquisición de tales servicios en el entorno. En el caso de las empresas que no pueden producir por sí mismas algunos de estos recursos estratégicos ni tampoco pueden adquirirlos en el mercado, aparece definido un **"espacio intermedio"** entre el mercado y la empresa, que es precisamente el que puede rellenarse mediante la cooperación o asociación interempresarial.

Entre los recursos estratégicos de este nivel intermedio hay que citar la **información sobre tecnologías de producto y proceso**, que incluye el análisis de los impactos ambientales de las diferentes opciones, así como la **información sobre mercados**, la **formación específica del capital humano**, y el **acceso a los recursos financieros**. Las empresas de pequeña y mediana dimensión y las microempresas no pueden ni asumir estos servicios avanzados dentro de sus reducidas estructuras organizativas ni tampoco adquirirlos en los mercados. Y, sin embargo, el acceso a los mismos es determinante para su inmediato futuro. Hay, pues, mucho de responsabilidad por parte de los gestores públicos, de un lado, y de los empresarios privados, de otro, en la tarea de construir concertadamente las instituciones encargadas de proporcionar dichos recursos estratégicos al tejido empresarial y productivo territorial.

El acceso a los citados recursos estratégicos podría contemplarse, en suma, de varias maneras posibles: i) en asociación con las grandes empresas; ii) en asociación con otras PYMES o microempresas; o iii) mediante interlocutores públicos y privados organizados para crear el "entorno" que asegure el citado acceso a estos servicios empresariales y tecnológicos avanzados.

En el primero de los casos pueden darse algunas limitaciones y dificultades derivadas de la lógica predominante de funcionamiento de la gran empresa, la cual no tiene porqué asumir la difusión del

² WILLIAMSON, O.: "Transaction costs economics: the governance of contractual relations", Journal of Law and Economics, October 1979.

desarrollo a nivel local, mientras las PYMES o microempresas locales suelen tener muy reducida capacidad de negociación frente a los grandes grupos y, consiguientemente, limitadas posibilidades de incrementar la difusión de los impactos favorables de las subcontrataciones recibidas de la gran empresa.

En los otros dos casos de asociación entre PYMES e interlocución entre agentes públicos y privados, aparece con claridad la necesidad de construir el "entorno" que garantice el acceso a los recursos estratégicos señalados. En este sentido, el papel de los poderes públicos territoriales como animadores y arquitectos de la concertación estratégica entre actores sociales es fundamental, y da sentido a una de las tareas principales de la planificación económica y social a la hora actual. En otras palabras, esta planificación será participativa y territorial, o no será.

Impulsar, de este modo, iniciativas locales en favor del desarrollo por parte de los poderes públicos no consiste, como vemos, ni en colocar empresas bajo su tutela, ni en producir directamente (aunque en ocasiones sea necesario coparticipar desde la instancia pública algún tipo de emprendimientos ante la falta de iniciativas privadas suficientes), ni tampoco hacer de "bombero" financiando a los grupos empresariales que quiebran. Por el contrario, consiste en ayudar a construir los mercados de servicios empresariales y tecnológicos estratégicos para la producción a fin de que las empresas los tengan accesibles en su entorno; en alentar la demanda de tales servicios por parte de las PYMES y microempresas; y en prevenir los posibles obstáculos que dichas empresas pudieran enfrentar y que difícilmente podrían vencer aisladamente. De este modo se construye el desarrollo, a partir del reforzamiento del territorio, esto es, de la propia movilización productiva y empresarial de la sociedad local en torno a un proyecto sustentable medioambientalmente.

4. Elementos básicos de las iniciativas locales de desarrollo

La **coordinación de los diferentes agentes** en el territorio es la primera condición del éxito de las iniciativas locales en favor del desarrollo. Es normal que sean los **poderes públicos locales**, en tanto que garantes de la cohesión del territorio, los que asuman y promuevan estas iniciativas. De otro lado, la **participación activa** de los citados agentes territoriales constituye otro de los pilares básicos de las iniciativas locales de desarrollo. Finalmente, hay que asegurar también el **acceso a los servicios estratégicos** para la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido productivo y empresarial, lo cual exige igualmente una actividad de **animación de la demanda de tales servicios avanzados empresariales** por el conjunto de PYMES y microempresas existentes en el territorio ya que, por lo general, no todas estas empresas poseen la convicción plena de la necesidad que existe de incorporar estos activos intangibles entre sus costes de producción.

La forma concreta de esta **política de animación** por parte de los poderes locales no responde a ningún modelo único, como lo muestra la diversidad de instrumentos utilizados en las diferentes experiencias, tales como los "viveros de empresas", parques tecnológicos, centros de desarrollo empresarial, etc. La diversidad de instrumentos responde, en definitiva, a las características propias de los territorios, para los cuales algunas fórmulas institucionales de interlocución resultan más apropiadas que otras.

Los "**viveros de empresas**" (o incubadoras de empresas) responden a la necesidad de multiplicar los emprendimientos empresariales y de alentar la transformación productiva territorial, comenzando por atender los problemas que se plantean en el tránsito desde una simple idea de negocio a un proyecto empresarial con su estudio de factibilidad económica, financiera y medioambiental incorporados.

Este tipo de ayuda a la gestación de nuevas empresas y empresarios puede realizarse de diversas formas, una de las cuales es la concentración de servicios elementales (administrativos, contabilidad de empresas, telecomunicaciones, formación básica de gestión empresarial) en un determinado edificio, el cual puede ser facilitado por el propio municipio, la Cámara de Comercio local, la Asociación local de Empresarios, etc., a fin de ofertar a un costo razonable dichos servicios a los emergentes emprendimientos empresariales, incluidos los de domiciliación provisional de la firma hasta tanto se convierte en una nueva empresa y puede abandonar la "incubadora" para situarse en el mercado. Igualmente, en estos "viveros de empresas" pueden realizarse también encuentros entre los emergentes empresarios y otros responsables de proyectos y empresas en fases más avanzadas de sus emprendimientos.

Otra forma algo más modesta entre estas iniciativas encaminadas a promover nuevos empresarios la constituyen las denominadas "**boutiques de gestion**". Se trata de entidades que prestan servicios de consulta abierta a los portadores de proyectos empresariales, a los cuales se ofrecen, esencialmente, documentación o asesoramiento, aunque sin acompañar, por lo general, la oferta de servicios elementales que proporcionan los "viveros de empresas".

Los **parques tecnológicos** tienen como predecesores los "polos de crecimiento" del período desarrollista anterior, aunque estos últimos se limitaban al intento de desplazar tecnologías ya existentes en el espacio, mientras en los parques tecnológicos se pretende crear, producir, adaptar o difundir nuevas tecnologías, a través de la multiplicación de intercambios de recursos intangibles entre empresas y centros de innovación e investigación y desarrollo (I+D) concentrados geográficamente en un entorno territorial estratégico.

El éxito de los parques tecnológicos depende, pues, de cómo se involucran en él los diferentes actores territoriales oferentes de conocimiento tecnológico y creatividad empresarial, y de la densidad de sus intercambios en los recursos intangibles estratégicos. Lo importante es que exista la capacidad de generar y adaptar nuevas tecnologías específicas, esto es, aplicables al perfil de la especialización productiva actual y potencial del territorio concreto, y que todo ese potencial creativo sea parte de la interlocución existente con el conjunto de empresas territoriales.

Sin embargo, tanto los "viveros de empresas" como los parques tecnológicos poseen algunas insuficiencias para las PYMES y microempresas ya que, a partir de cierto momento, los servicios que precisan este tipo de empresas de pequeña dimensión ya no son genéricos, y resulta preciso ofrecer respuestas técnicas especializadas según los diferentes sectores de actividad concretos en los que compiten. Es claro que en estos casos, los "viveros de empresas" son insuficientes, mientras que tampoco suelen encontrarse en el parque tecnológico, por lo general, los servicios técnicos pormenorizados de los sectores de actividad concretos. De ahí que en determinadas experiencias como la del Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de Valencia (IMPIVA), en el Estado español, se haya recurrido a la figura de los Institutos Sectoriales o centros de servicios especializados sectorialmente, ya sea para el calzado, el mueble, la azulejería o el juguete, entre otros. Este tipo de entidades permiten concentrar esfuerzos en tecnologías específicas, facilitando la información y previsión de mercados, formación de mano de obra específica, investigación aplicada, certificación de productos y, en suma, un conocimiento del sector y sus potencialidades de forma mucho más exhaustiva y eficiente.

5. Ambito de las iniciativas locales de desarrollo y responsabilidad del Estado

El ámbito de las iniciativas locales de desarrollo se despliega, naturalmente, por los diferentes contextos, ya sea rurales o urbanos. Aunque las diferencias entre estas iniciativas en un caso u otro sean notables, la lógica a la que responden es esencialmente idéntica, esto es, la movilización territorial a partir del despliegue de iniciativas empresariales productivas.

En lo que se refiere al **desarrollo rural**, conviene insistir en que éste no puede contemplarse únicamente como desarrollo agrario, ya que en el medio rural pueden (y deben) promoverse igualmente otras iniciativas tales como las vinculadas al aprovechamiento industrial de productos primarios, a la protección del medio ambiente, al turismo rural, turismo ecológico y de aventura, a la protección del patrimonio cultural y paisajístico, al desarrollo de los servicios, etc. En otras palabras, el desarrollo rural involucra también la

creación de nuevas empresas y actividades, se deriven o no de la agricultura, y requieren del mismo modo de la creación del "entorno" apropiado de acceso a los servicios especializados empresariales y el fomento de la cultura innovativa a nivel local.

Por otra parte, en el medio urbano se despliegan también iniciativas por parte de los poderes locales dirigidas a la lucha contra la pobreza y el desempleo, y en favor del medioambiente. En estos casos, la política de animación de iniciativas locales de desarrollo se enriquece con las exigencias de atención a estas necesidades sociales y medioambientales, ya que el tipo de políticas sociales, laborales o ambientales que tratan de satisfacer necesidades básicas (mediante la rehabilitación de viviendas en barrios degradados o la distribución de productos básicos a zonas aisladas, por ejemplo), así como las que se ocupan de la reinserción de trabajadores mediante la recualificación profesional, o las que estimulan el reciclaje de residuos o materiales recuperables, constituyen todas actuaciones relevantes para el desarrollo y, como tal, son iniciativas locales en favor del mismo.

Finalmente, hay que señalar que el hecho de que los poderes públicos locales amplíen su protagonismo en todos estos ámbitos no quiere decir que ya no corresponda un papel decisivo al Estado central en estas iniciativas locales de desarrollo. La **descentralización**, lejos de descargar al Estado de sus responsabilidades, generalmente las pone aún más de manifiesto.

Estas responsabilidades del Estado son fundamentales en lo relativo al sistema de ciencia y tecnología, sistema educativo y de capacitación, sensibilización y actuación favorable al desarrollo sustentable, servicios de información y bases de datos de interés empresarial, prospección de mercados exteriores, infraestructura básica de energía, abastecimiento de agua, transportes y telecomunicaciones, acceso a fuentes apropiadas de crédito y capital-riesgo para PYMES y microempresas, etc. Como se ve, existe un conjunto de actividades de **ordenamiento del territorio** así como una visión productiva del medioambiente, y de adecuación de las condiciones del "entorno" territorial, que son responsabilidad del Estado central, las cuales no deberían ser contempladas tan sólo desde una óptica centralista, sino con una sensibilidad máxima hacia el impulso de las actividades promovidas desde el territorio, ya que solamente de ese modo será posible avanzar, en definitiva, hacia una superior difusión del crecimiento económico y el desarrollo social y ambiental.

En tal sentido, parece oportuno indagar algo más acerca de los diferentes tipos de iniciativas locales de desarrollo, orientadas a los tres aspectos decisivos del acceso a la información tecnológica, la capacitación de los recursos humanos, y la financiación adecuada para las PYMES y microempresas.

6. Tipología de iniciativas locales de desarrollo

6.a) **Iniciativas locales de desarrollo tecnológico**

Los esfuerzos dedicados a diseñar y mantener los sistemas de ciencia y tecnología (C&T) y de investigación aplicada para el desarrollo (I+D) exigen cuantiosos recursos que hacen razonable la existencia de determinada concentración de los mismos, a fin de alcanzar la suficiente "masa crítica" de capital humano en estos campos del conocimiento científico, básico y aplicado.

En este caso, la intervención del Sector Público, al asumir los costes de este recurso estratégico, realiza una cooperación sustancial al sector privado empresarial, que es el que, en definitiva, se beneficia luego de estas inversiones en conocimiento³.

Ahora bien, los esfuerzos concentrados en los sistemas de ciencia y tecnología (C&T) e investigación y desarrollo (I+D), suelen desenvolverse en campos de conocimiento excesivamente **genéricos** y no suelen aterrizar siempre en el tratamiento de los problemas **específicos** que se enfrentan por parte del tejido productivo y empresarial en los diferentes territorios. De igual modo, las líneas prioritarias de financiación de la investigación no siempre recogen la promoción de la investigación tecnológica aplicada correspondiente a los problemas económicos y ambientales locales y/o regionales. Suponer lo contrario sería tanto como afirmar la adecuada vinculación entre los sistemas educativo y de investigación, de un lado, y el aparato productivo y tejido empresarial, de otro, lo cual no es cierto en los países de América Latina y Caribe.

De este modo, pareciera necesario alentar también en el territorio, como parte de la construcción del "entorno" sistémico en favor del desarrollo, el diseño de políticas tecnológicas **específicas**, según el perfil de especialización productiva, dimensión empresarial y condicionamientos ambientales existentes a nivel local y regional. En este sentido, las nuevas tecnologías permiten superiores perspectivas para el establecimiento de conexiones o redes entre las empresas, las bases de datos de información tecnológica y el conjunto de la oferta de investigación y desarrollo.

Por parte del Estado central, una política científica coherente con la difusión más equilibrada del desarrollo productivo y empresarial en el territorio, posiblemente debiera llevar consigo la **descentralización concertada** de buena parte de las inversiones en

³ Los planteamientos en favor del desmantelamiento del Estado no suelen incluir este tipo de intervenciones públicas que, sufragadas por el conjunto de la sociedad -vía impuestos- benefician luego principalmente a los grandes grupos empresariales.

el sistema de ciencia y tecnología, las cuales no debieran obedecer únicamente a los planteamientos centralistas y a los intereses de los grandes grupos empresariales, sino que deberían aterrizar en los problemas tecnológicos existentes en el conjunto del tejido empresarial y productivo de los diferentes territorios del Estado.

Asímismo, junto a la capacidad **adaptativa** a los diferentes problemas socioeconómicos y medioambientales territoriales (para lo cual la participación de los poderes públicos locales y regionales es decisiva), se requiere el fomento de un tipo de investigación **no especulativa** y de carácter esencialmente **aplicado**.

Por otra parte, las formas de incorporación de las innovaciones tecnológicas parecen haber cambiado, ya que no se trata tan sólo de introducir un determinado "stock" de equipos e información genéricos, sino de producir por las empresas nuevos conocimientos **específicos**, lo que obliga a dichas empresas a involucrarse, asociada o concertadamente, en la construcción del entorno favorable para ello en el territorio. Así pues, podemos distinguir, de un lado, la producción y adaptación de conocimientos genéricos, cuya responsabilidad puede ser contemplada desde la lógica del Estado central, y los esfuerzos locales y regionales por una I+D específica, llevada a cabo con ayuda de institutos tecnológicos sectoriales.

El conocimiento tecnológico disponible territorialmente, el cual está protagonizado por los distintos actores oferentes de servicios avanzados a la producción, ya sean centros de consultoría, laboratorios de investigación, centros de certificación y normalización de productos, etc.; las empresas existentes; los poderes públicos locales y/o regionales; y el entorno territorial son, por tanto, actores y componentes principales de las **iniciativas locales de desarrollo tecnológico**, las cuales deben incluir las diferentes tareas de recogida de información sobre tecnologías genéricas disponibles y sus posibles trayectorias de aplicaciones (o bifurcaciones) específicas; y el análisis de los aprovechamientos comerciales posibles, esto es, el estudio de factibilidad económica, medioambiental y financiera de los correspondientes proyectos.

Para facilitar el acceso a la innovación tecnológica a las PYMES y microempresas no basta, pues, con el tipo de ayudas financieras tradicionales para la fabricación de prototipos lo que, normalmente, sólo suelen estar al alcance de la gran empresa. En su lugar, se trata de añadir al "entorno" territorial, de forma concertada con el sector privado empresarial, las entidades de desarrollo tecnológico y empresarial, que faciliten colectivamente el acceso a los servicios tecnológicos avanzados (tecnologías de producto y proceso, conocimiento de nuevos materiales, análisis de impactos ambientales, etc.), a la vez que se procura la mayor vinculación entre el sistema educativo y de investigación científica a los problemas del sistema productivo territorial.

Estas entidades de desarrollo tecnológico y empresarial a nivel local o regional, permiten superar también las limitaciones de otros actores tradicionales de representación empresarial (Cámaras de Comercio e Industria, Cámaras Agrarias, Asociaciones de Industriales, Asociaciones de Fomento Fabril, etc.) cuyas actividades no suelen incluir este tipo de planteamientos, a fin de que hacia el futuro puedan formar ellas también parte activa y renovada en su esfuerzo de promoción empresarial y tecnológica.

Importante es también difundir en el medio local las actitudes creativas favorables a la innovación científica y tecnológica, lo cual puede ser abordado por los diferentes niveles de la Administración Pública en concierto con otras entidades públicas o privadas, tales como fundaciones o universidades.

La creación de espacios físicos de promoción científica tales como los museos tecnológicos, así como la apertura de espacios permanentes en los diferentes medios de comunicación locales, abiertos a la presentación de las innovaciones científicas, constituyen también medios fundamentales para estimular esa **cultura local favorable a la innovación** y a la asunción de riesgos. Los museos y exposiciones científicas que muestran la trayectoria histórica del desarrollo económico local son también medios aleccionadores que permiten mostrar a los estudiantes y escolares, así como al conjunto de la sociedad civil, que la innovación no es sólo una cuestión que involucre introducción de técnicas, sino que depende esencialmente del contexto social y territorial. De este modo, las actuaciones encaminadas a la recuperación y mantenimiento del Patrimonio Industrial y Medioambiental, constituyen parte de las líneas de construcción del "entorno" territorial.

Finalmente, cabe resumir los factores que posibilitan a las empresas de pequeña y mediana dimensión la materialización de estrategias específicas de incorporación tecnológica, como son el acceso a: i) líneas de financiación adecuadas para PYMES y microempresas; ii) servicios avanzados a la producción y oferta adecuada de espacios físicos e infraestructura; iii) recursos humanos cualificados y oferta de I+D vinculada con los problemas del sistema productivo y empresarial territorial; y iv) espacios de concertación estratégica entre actores socioeconómicos territoriales para acordar los cambios en la organización del trabajo y formas productivas.

No hay, naturalmente, respuestas únicas para construir adecuadamente las interrelaciones entre empresas, el sistema de I+D y el entorno territorial, social y medioambiental, ya que mucho depende de las diferentes situaciones concretas, según se trate de áreas rurales, urbanas, grandes metrópolis o pequeños municipios, zonas de reciente o antigua industrialización, etc. En todos los casos, sin embargo, los problemas de la innovación tecnológica involucran aspectos técnicos, ambientales, sociales, institucionales y culturales.

Para los territorios en declive industrial cabe añadir un comentario más acerca de las limitaciones de los clásicos planes de reconversión sectoriales (siderurgia, carbón, química básica, textil, etc.) y las ventajas que alternativamente pueden proporcionar las actuaciones de orden territorial, que tienden a contemplar las potencialidades diversas del territorio como un todo, y no únicamente como un problema de supervivencia de la empresa o el sector.

En resumen, la iniciativa de los poderes públicos locales puede dirigirse en ocasiones a impulsar el conocimiento científico y técnico a fin de promover una cultura local innovadora; mientras en otros casos buscará reforzar los emprendimientos productivos ya existentes y fomentará la sustitución de viejos equipos y métodos de producción; y, en otras ocasiones, deberá colaborar a la creación de los espacios de concertación estratégica entre actores socioeconómicos para la adecuada regulación socio-territorial.

6.b) Iniciativas locales para la formación de recursos humanos específicos

La disponibilidad de recursos humanos cualificados constituye quizás el elemento estratégico más importante para garantizar el proceso de innovación productiva y empresarial. Se trata también, del recurso que requiere mayor tiempo y exige más inversiones y atención, sobre todo para incorporar en el mismo tanto los elementos específicos propios del perfil productivo concreto, como los requisitos de **polivalencia** que requieren los escenarios productivos flexibles y en permanente cambio.

Las iniciativas locales en capacitación no producen de inmediato resultados tangibles, ya que son siempre una inversión de medio o largo plazo. De ahí que las empresas no posean excesivo interés en invertir en capacitación al no poder recuperar de inmediato los resultados de dicha inversión y existir siempre la amenaza de que el trabajador, una vez capacitado, busque otra alternativa de empleo más interesante o mejor remunerada.

Por otra parte, el diseño de los diferentes contenidos educativos y de capacitación profesional debe hacerse siempre de forma concertada entre los actores sociales, y expresamente con participación fundamental de los agentes empresariales territoriales, a fin de asegurar que la lógica burocrática derivada del funcionamiento tradicional de los Ministerios de Educación y Ciencia no predomine sobre los elementos de cambio y renovación en los diferentes territorios.

Es difícil pensar que un esquema totalmente centralizado sea capaz de disponer de la flexibilidad o capacidad de adaptación suficiente como para incorporar en los distintos **mercados locales de empleo** la oferta de capacitación apropiada a los problemas económicos, ambientales, organizativos y sociales territoriales. El papel de

los poderes públicos y de los agentes locales organizados en el territorio es también determinante en este sentido, si bien es cierto que el Estado central debe garantizar la existencia de recursos financieros para la adquisición de equipos y construcción de edificios e infraestructura, a fin de asegurar los principios de igualdad de acceso a la educación para todos los ciudadanos.

La percepción de nuevas necesidades de capacitación y la incorporación de las mismas en los **sistemas educativos territoriales** es, pues, una tarea fundamental de las iniciativas locales para la formación de recursos humanos, las cuales pueden reducir o eliminar la demora e inercia tan frecuentes en los sistemas centralizados. El corporativismo y endogamia de los cuerpos de profesores e investigadores funcionarios de Estado expresan por sí solos las desventajas y miserias de un sistema burocrático y centralista de contratación del profesorado, que no parece estimular suficientemente ni la creatividad científica, ni la sensibilidad suficiente hacia la diferenciación existente en el territorio. De este modo, frente a una lógica de carácter burocrático-corporativa que busca esencialmente la defensa de privilegios, es posible alzar otra lógica de servicio público, concertada territorialmente, y que busque el desarrollo económico y social.

Las iniciativas locales pueden ayudar también a incluir, concertadamente con los agentes empresariales, los períodos de práctica en empresas, a fin de eliminar el excesivo sesgo teorizante y con escasas aplicaciones concretas de la enseñanza académica tradicional. La atención a los niveles de formación inicial constituye igualmente una actividad en la que las iniciativas locales pueden introducir, como ya se señaló, los rasgos socio-culturales e históricos específicos del territorio en cuestión. Esta formación inicial debe ser objeto de difusión al conjunto de la sociedad civil, resaltando el aprendizaje en las tecnologías de la información y el estímulo de las capacidades innovativas.

Las iniciativas locales pueden efectuar, por tanto, de forma concertada, diagnósticos más precisos y tempranos acerca de la cualificación e información precisas para el desarrollo productivo y empresarial, a la vez que estimulan más fácilmente la concertación estratégica entre los agentes empresariales y representantes sindicales en los **mercados locales de empleo**.

Igualmente, la lógica territorial de estas iniciativas locales en favor de la formación de recursos humanos, permite plantear los temas de forma más global y no sólo vinculada a los problemas de desempleo o la falta de cualificación de la mano de obra. La capacitación de los recursos humanos no solamente se orienta hacia la actividad en la esfera productiva, al ser igualmente esencial para estimular la búsqueda de soluciones en otros ámbitos decisivos de la vida cotidiana, como la vivienda propia, el urbanismo, el

medioambiente, los servicios personales, o el ocio, actividades todas ellas susceptibles de hacer surgir nuevos emprendimientos productivos y, consiguientemente, empleos.

Esta ampliación de las perspectivas con que debe contemplarse la capacitación hace a las iniciativas locales ciertamente insustituibles. La "polivalencia" de la misma no se limita, pues, a la ampliación de nuevas especialidades profesionales hacia el dominio de campos fundamentales del conocimiento científico y técnico, ya que se trata de desarrollar también las capacidades de empresa y de gestión, a fin de que se incluya también la evaluación económica, técnica, medioambiental y organizativa de cualquier emprendimiento productivo. De este modo, junto al dominio de campos tecnológicos básicos en gestión o en informática, se trata de estimular y reforzar las habilidades para la transformación productiva y empresarial.

Esta perspectiva ampliada de la formación de recursos humanos constituye, por tanto, un aspecto decisivo para el cambio cultural necesario en nuestras sociedades, y es punto de partida de la transformación productiva. Se hace, pues, preciso incorporar la lógica socioeconómica y medioambiental del desarrollo local, si es que somos plenamente coherentes con el hecho de que la adaptación al cambio tecnológico es, ante todo, un tema de transformación social en todo el territorio.

Los "viveros de empresas" y los centros de desarrollo empresarial citados en el apartado anterior, son también parte del entorno institucional de capacitación, al ofrecer desde los mismos algunos servicios de esta naturaleza. No hay, pues, líneas gruesas de separación entre las iniciativas locales en favor de la innovación tecnológica o la capacitación de recursos humanos, lo cual no podía ser de otra forma, al constituir el capital humano cualificado el factor estratégico de la innovación técnica.

En suma, también las iniciativas locales en favor de la capacitación pueden ser numerosas y variadas. El papel del Estado sigue siendo fundamental para asegurar recursos, infraestructura y equipos, pero debe coordinarse con iniciativas locales, mucho más flexibles y capaces de mostrar las necesidades del desarrollo productivo y empresarial en el territorio, y de lograr los acuerdos de concertación estratégica entre los diferentes actores sociales involucrados en el mismo.

6.c. Iniciativas locales de financiación del desarrollo

El acceso a la financiación adecuada para PYMES y microempresas es, finalmente, otro de los recursos estratégicos en el que también las iniciativas territoriales desempeñan un papel muy importante.

Por lo general, la falta de líneas de crédito apropiadas a las circunstancias y características de las pequeñas y medianas empresas, así como la falta de capital-riesgo, dificultan considerablemente el surgimiento de mayores iniciativas empresariales innovadoras. Además, la liberalización financiera y la aplicación recurrente de políticas de corte antiinflacionario basadas en el mantenimiento de altos tipos de interés, no ha estimulado la orientación de la inversión hacia aplicaciones productivas.

Falta, pues, una orientación estratégica específica que facilite al acceso al crédito a este mayoritario segmento del tejido empresarial en nuestras sociedades, a fin de posibilitar en él la concreción de sus proyectos innovadores. Las PYMES y microempresas se encuentran, por lo general, ante comportamientos clásicos del sector financiero, en los que predominan la visión de corto plazo del negocio bancario, con exigencia de obtención de ganancias inmediatas, junto a la petición de los avales patrimoniales tradicionales, los cuales no suele poseer el segmento de empresas de tamaño reducido.

Los mecanismos clásicos de financiación en los que se está más interesado en la obtención de ganancias rápidas y predeterminadas que en la visión de medio y largo plazo de los negocios empresariales dificultan, por tanto, la financiación de nuevos emprendimientos de PYMES y microempresas. En otras palabras, dichos mecanismos tradicionales de acceso al crédito están diseñados con un sesgo importante hacia la gran empresa, lo cual constituye una rémora notable para países en los que el tejido empresarial está mayoritariamente formado por empresas de reducido tamaño.

Para promover y difundir el desarrollo productivo y empresarial se requiere, por tanto, que los agentes financieros incluyan una visión de desarrollo, lo cual puede facilitarse considerablemente cuando dicha visión se concreta a nivel territorial. En efecto, gran parte de las experiencias que alcanzan éxito empresarial suelen contar con el decisivo respaldo de entidades crediticias de ámbito territorial, ya que el involucramiento de estas entidades financieras con las empresas locales se ve facilitado de forma notable.

Igualmente, desde la instancia pública central puede influirse sobre las principales entidades financieras del Estado, a fin de definir líneas especiales de crédito introduciendo el perfil específico de la demanda protagonizada por PYMES y microempresas. El Estado central debe hacer, pues, algo más que las clásicas operaciones de fijar ventajas fiscales o conceder algunas facilidades mediante el acceso a tipos preferenciales de inversión.

La financiación encaminada a la creación de nuevas empresas innovadoras incorpora componentes adicionales de incertidumbre que hacen obligado el recurso al capital-riesgo. Las características de

éste tipo de financiación de capital-riesgo obligan a una selección adecuada de iniciativas, una gestión rigurosa de los planes de empresa, así como la asociación entre varios interlocutores. Se trata de un tipo de gestión en la que los agentes financiadores entran de algún modo a compartir con la empresa el futuro de ésta, teniendo un conocimiento pormenorizado de la misma.

Una asociación entre instituciones privadas y colectividades públicas permite reducir estos riesgos adicionales, ya sea concertando actuaciones y aportando avales colectivos en el ámbito financiero, o bien ofreciendo otros tipos de avales como pueden ser los estudios de viabilidad técnica y económica elaborados expresamente en las agencias territoriales de desarrollo empresarial.

Los poderes públicos locales desempeñan, como vemos, un papel importante ayudando a introducir en el ámbito territorial respectivo la perspectiva del desarrollo local, lo cual resulta también en beneficio a medio y largo plazo de las propias entidades financieras.

Algunas de las vías posibles de intervención por parte de estas iniciativas locales de financiación del desarrollo son, entre otras, las de reorientar en el sentido apropiado la oferta de crédito; la firma de convenios con entidades financieras para estimular el desarrollo local; el fomento de sociedades mixtas de capital-riesgo; o el establecimiento de fondos de garantía de carácter territorial.

Las entidades de crédito local pueden facilitar, igualmente, la mayor captación del ahorro local hacia el impulso de las actividades productivas en el propio territorio. Algunas experiencias de redes de cooperativas como las creadas desde mediados de los años cincuenta en Mondragón, en el País Vasco, muestran la riqueza de actividades múltiples en la prestación de servicios comunes a la producción y financiación de los emprendimientos productivos, en los que la Caja Laboral Popular, una entidad financiera local, ha desempeñado un papel decisivo. Precisamente por ello, las unidades familiares no dudaron en invertir sus ahorros localmente, contribuyendo así al desarrollo territorial, ya que de ese modo se estaba apoyando la generación de empleo local, o la mayor seguridad del mismo, así como otro tipo de actuaciones en beneficio de la propia colectividad socio-territorial.

Como vemos, la **ingeniería financiera local** no puede limitarse a ser una mera transposición en el plano local de la ingeniería financiera nacional. En su lugar, deben promoverse los mecanismos de concertación y construcción del "entorno" territorial ya citados, entre cuyos componentes las iniciativas locales de financiación del desarrollo desempeñan un papel fundamental.

7. Resumen: las políticas de desarrollo local

La difusión del desarrollo es, pues, función de la incorporación del territorio socialmente organizado y de la capacidad de éste para lograr introducir las innovaciones tecnológicas y organizativas requeridas en el tejido productivo y empresarial. La tesis del "derrame" de efectos positivos derivados del crecimiento económico concentrado en grandes empresas y núcleos urbanos no ha sido demostrada en los hechos. En lugar de seguir utilizando la metáfora de la "locomotora" que supuestamente arrastra tras sí el crecimiento de los territorios en desarrollo, parece necesario pensar en otro tipo de símil más apropiado y más real.

Entre los rasgos que caracterizan el modelo de desarrollo postfordista actual se encuentra la importancia creciente de las economías basadas en la diferenciación y calidad de los productos, derivado de un análisis más detenido de la segmentación de la demanda. Pero esto no debería interesar únicamente a los planteamientos elitistas que buscan identificar los segmentos con capacidad adquisitiva; también debiera servir para incorporar plenamente la construcción de los mercados orientados hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los segmentos de demanda potencial que carecen hoy por hoy de capacidad adquisitiva. La incorporación de tales segmentos de población, mediante el impulso de emprendimientos y generación de empleos a nivel local, relacionados con las demandas reales insatisfechas en alimentación, vivienda, vestido, medioambiente y calidad de vida, etc., constituye un tipo de actuación donde las **políticas sociales** superan la frecuente reducción de las mismas a meras políticas asistenciales y las sitúa como palancas de desarrollo productivo con equidad y sustentabilidad.

La incorporación de tecnología es, como se ha reiterado suficientemente, crucial para el desarrollo. Pero ello no consiste en añadir a las empresas un "stock" exógeno de técnicas que puedan adquirirse en los mercados. En su lugar, se trata de un acto esencialmente creativo por parte de las empresas, y consiguientemente endógeno, que puede ser facilitado de forma decisiva por la existencia de un "entorno" territorial de servicios avanzados empresariales, y consistente en adaptar conocimientos genéricos de innovación (tecnológica u organizativa) para lograr producir por sí mismas conocimientos específicos.

Esta capacidad para producir tales conocimientos específicos involucra al conjunto de la organización interna de la empresa y sus relaciones con el entorno territorial, en el que resulta vital la posibilidad de acceso a los recursos estratégicos empresariales. Para construir este nivel intermedio (o mesoeconómico) entre el mercado y la empresa, la concertación entre los diferentes agentes empresariales y los poderes públicos locales es fundamental.

Entre los componentes del entorno territorial debe encontrarse también el estímulo de la **cooperación interempresarial**, ya que el despliegue de la competitividad no es incompatible con el recurso a la cooperación entre empresas en el territorio para el acceso a algunos de los recursos estratégicos citados.

Los objetivos de las políticas de desarrollo local deben derivarse de las estrategias establecidas en cada uno de los diferentes territorios las cuales, a su vez, deberían involucrar elementos de coherencia con las políticas a nivel de Estado. No hay recetas únicas en este terreno, pero entre dichos objetivos encontraremos los orientados a: i) estimular y detectar iniciativas productivas; ii) facilitar el acceso concertado a los servicios avanzados a la producción por parte del tejido empresarial local; iii) establecer mecanismos de financiación de nuevas empresas y una oferta de crédito apropiada para PYMES y microempresas; e iv) incentivar la cooperación interempresarial en el ámbito territorial.

La política de desarrollo local difiere, pues, de la política industrial tradicional al centrar su atención principal en las PYMES y microempresas así como en la creación de nuevas empresas innovadoras, y no contiene el sesgo habitual de la política industrial tradicional hacia la gran empresa y las economías de escala. Igualmente, la política de desarrollo local difiere de la política clásica de ordenación del territorio en que su objetivo no es la localización de inversiones en el espacio, sino el fomento de nuevas actividades productivas y empresariales desde planteamientos de desarrollo endógeno y sustentable.

En otras palabras, las políticas de desarrollo local implican una coherencia mucho mayor con los procesos de **descentralización** y la difusión territorial del crecimiento económico. Mediante este tipo de políticas se contempla el desarrollo económico como un proceso donde no están ausentes ni el medioambiente ni los actores sociales y su movilización en el territorio, con sus consensos, disensos y conflictos. El desarrollo no es más el resultado que se alcanza mediante la búsqueda de equilibrios irreales de grandes agregados estadísticos macroeconómicos, sino la constatación de los diferentes esfuerzos y compromisos de los actores sociales en sus territorios y medioambiente concretos.

BIBLIOGRAFIA

- ALBURQUERQUE, F.: Cambio tecnológico, reestructuración productiva y estrategia de desarrollo, ILPES, Santiago de Chile, Octubre 1995.
- BENKO, G. y
LIPIETZ, A.: Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la Geografía Económica, Ed. Alfons El Magnànim, Valencia, España, 1994
- BOYER, R.: La teoría de la regulación, Ed. Alfons el Magnànim, Valencia, 1992; y "Las alternativas al fordismo. De los años 80 al siglo XXI", en BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1994).
- ESPINA, A: "Una política de cooperación para los sistemas productivos locales", Economía y Sociedad, No. 11, Madrid, Diciembre 1994.
- GREFFE, X.: Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1990.
- LEBORGNE, D. y
LIPIETZ, A.: "Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos", en BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1994).
- PIORE M. y
SABEL, CH.: La segunda ruptura industrial, Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- PORTER, M.: La ventaja competitiva de las naciones, Plaza Janés Editores, Barcelona, 1991.
- SENGENBERGER, W.: "El desarrollo local y la competencia económica internacional", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 112, 1993.
- TRULLEN, J.: "Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial", Economía Industrial, Madrid, Mayo-Junio 1990, pp. 151-163.
- VAZQUEZ
BARQUERO, A.: Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Ed. Pirámide, Madrid, 1988; y Política Económica Local, Ed. Pirámide, Madrid, 1993.