

CRP
E
ILPES
A
L

Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social

■ Consejo Regional de Planificación

■ Comisión Económica para América
Latina y el Caribe



DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DISTRIBUCIÓN DEL PROGRESO TÉCNICO

(Una respuesta a
las exigencias del
ajuste estructural)

Francisco Alburquerque

43

CUADERNOS DEL ILPES

CUADERNOS



INSTITUTO LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL - ILPES

43

**DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y
DISTRIBUCIÓN DEL PROGRESO TÉCNICO**

**(Una respuesta a las exigencias del
ajuste estructural)**

Francisco Alburquerque

SANTIAGO DE CHILE, 1997

LC/IP/G.98-P
Octubre de 1997

Este trabajo fue preparado por el Sr. Francisco Albuquerque, Director de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las del Instituto.

Copyright © Naciones Unidas 1997
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.97.III.F.1

ISSN 0020-4080
ISBN 92-1-329019-5

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	9
ABSTRACT	11
PRÓLOGO	13
I. CAMBIO TECNOLÓGICO, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO	15
1. Innovación tecnológica y dinámica económica	15
2. Productividad, competitividad y estrategia de desarrollo	23
3. Efectos de las innovaciones tecnológicas	30
4. El imperativo tecnológico y el desarrollo	32
5. Conclusiones	35
II. FACTORES DECISIVOS Y RASGOS DIFERENCIADORES DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	41
1. La evolución hacia la acumulación flexible y la gestación de formas de desarrollo económico local	41
2. Diferencias sustantivas entre los modelos de desarrollo fordista y posfordista	46
3. Factores decisivos para el desarrollo económico local	51
4. Características específicas del desarrollo económico local	55
5. La heterogeneidad de la acumulación de capital a escala mundial y la estrategia de desarrollo endógeno	57

	<i>Página</i>
III. ESPACIO, TERRITORIO E INSTITUCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	61
1. La diferencia entre "espacio" y "territorio"	61
2. Principales cambios en el régimen de producción posfordista	63
3. Las estrategias de innovación de las empresas y el acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción	66
4. Elementos básicos de las iniciativas locales de desarrollo	68
5. Las iniciativas locales de desarrollo y la responsabilidad del Estado	70
6. Tipología de las iniciativas locales de desarrollo	72
7. Las políticas de desarrollo local	79
IV. DESCENTRALIZACIÓN E INSTITUCIONES DE FOMENTO ECONÓMICO: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA	83
1. Introducción	83
2. Origen y objetivos de las Agencias de Desarrollo Regional	85
3. Las Agencias de Desarrollo Regional en la experiencia de España	87
4. Organos de gobierno y funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Regional	90
5. Instrumentos utilizados por las Agencias de Desarrollo Regional	92
V. DOS FACETAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: FOMENTO PRODUCTIVO Y POLÍTICAS FRENTE A LA POBREZA	99
1. Empresa, territorio y desarrollo económico local	99
2. Desarrollo y fomento productivo local para superar la pobreza	107
BIBLIOGRAFÍA	115

CUADROS

Cuadro 1	Costa Rica: empresas por tamaño según número de personas empleadas, 1990	36
Cuadro 2	Costa Rica: empresas por tamaño según número de personas empleadas, 1994	37
Cuadro 3	Chile: empresas por tamaño según volumen anual de ventas, 1993	37
Cuadro 4	Chile: empresas por tamaño según número de personas empleadas, 1992	37
Cuadro 5	México: importancia de las pequeñas, medianas y microempresas manufactureras, 1995	38
Cuadro 6	Colombia: empresas manufactureras por tamaño según número de personas empleadas, 1992	38
Cuadro 7	Colombia: empresas por sector de actividad económica y tamaño, según número de personas empleadas, 1990	38
Cuadro 8	Brasil: empresas según tamaño, 1991	39
Cuadro 9	Brasil: empresas según sector de actividad económica, 1991	39
Cuadro 10	Brasil: empresas por sector de actividad económica y tamaño, según número de personas empleadas, 1996	39
Cuadro 11	El Salvador: empresas por sector de actividad económica, 1993	40
Cuadro 12	El Salvador: empresas por sector de actividad económica y tamaño, según número de personas empleadas, 1993	40
Cuadro 13	Las Agencias de Desarrollo Regional en España	89
Cuadro 14	Número de empleados de las Agencias de Desarrollo Regional, 1989	91
Cuadro 15	Gastos en personal de las Agencias de Desarrollo Regional, 1989	92

RECUADROS

Recuadro 1	Fases históricas de la aplicación del "saber"	22
Recuadro 2	Servicios avanzados de apoyo a la producción	25
Recuadro 3	Aspectos básicos de un modelo de desarrollo	42
Recuadro 4	Rasgos básicos del "fordismo"	48
Recuadro 5	Rasgos básicos del "posfordismo"	49

Recuadro 6	Diferencias entre los enfoques del desarrollo	54
Recuadro 7	Desarrollo concentrador y desarrollo endógeno	60
Recuadro 8	Nuevos ejes estratégicos de la política económica territorial	85
Recuadro 9	Instrumentos utilizados por las Agencias de Desarrollo Regional	93

GRÁFICOS

Gráfico 1	Elementos principales para el análisis de un modelo de desarrollo	17
Gráfico 2	Periodización de la dinámica capitalista: ondas largas	19
Gráfico 3	Productividad y competitividad	24
Gráfico 4	Empresa y entorno competitivo	26
Gráfico 5	Productividad, competitividad y estrategia de desarrollo	28
Gráfico 6	Objetivos y políticas en la estrategia de desarrollo	29
Gráfico 7	Contexto sistémico de la competitividad	31
Gráfico 8	Análisis de la "cadena de valor" y estrategias de cooperación empresarial	34
Gráfico 9	Desarrollo económico local	46
Gráfico 10	Factores decisivos para el desarrollo económico local	52
Gráfico 11	La heterogeneidad de la acumulación de capital a escala mundial	59
Gráfico 12	Dos lógicas distintas en el desarrollo territorial	102

*“Para configurar nuestro futuro, tendremos
que cambiar nuestras ideas no sólo sobre
la forma en que discurre la historia sino
también sobre nuestro propio pasado”*

(Piore y Sabel, 1990)

RESUMEN

Las políticas de desarrollo económico local constituyen una respuesta necesaria a los principales retos e imperativos planteados por el ajuste estructural real de las economías latinoamericanas, ya que se orientan fundamentalmente a asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base productiva de cada territorio.

La medida en que los procesos de descentralización actualmente en curso en los países de la región sean capaces de intensificar la transferencia de competencias, recursos y poder a las instancias subnacionales será determinante para inducir una tensión suficiente que impulse a las administraciones territoriales electas a asumir las nuevas funciones del desarrollo productivo y superar la tradicional lógica asistencial que las guía.

Si se busca un tipo de crecimiento económico con equidad, esto es, capaz de difundir en forma más justa los resultados del progreso técnico, es preciso complementar la acción de las políticas de ajuste macroeconómico con las políticas micro y mesoeconómicas apropiadas, lo cual exige construir una nueva institucionalidad para el desarrollo económico local, concertada estratégicamente con los diversos agentes sociales territoriales.

En otras palabras, las políticas realmente capaces de asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas en los territorios son parte de un proceso de cambio social e institucional que, en general, está aún por abordarse en América Latina, dado el perfil abrumadoramente centralista, sectorial y agregado de los enfoques macroeconómicos predominantes.

*"In order to shape our future, we must change
our way of thinking with respect to both
the flow of history and our own past"*

(Piore and Sabel, 1990)

ABSTRACT

Local economic development policies are a necessary response to the main challenges and imperatives posed by real structural adjustment of the Latin American economies, since they are geared basically towards ensuring the introduction of technological and organizational innovations in each territory's production base.

To the extent that the decentralization process now underway in the countries of the region succeeds in stepping up the transfer of skills, resources and power to the subnational authorities, sufficient pressure will be generated to bring the elected territorial administrations to assume the new functions of productive development and move beyond the traditional welfarist logic they are following.

If the aim is to achieve a form of economic growth with social equity, i.e., growth which includes provision for a fairer distribution of the results of technical progress, then macro-economic adjustment policy action must be supplemented by the appropriate policies at the micro- and mesoeconomic levels; this means strategically constructing a new institutional system for local economic development, in conjunction with the various social actors of the territorial unit.

In other words, the policies really capable of ensuring the introduction of technological innovations in the territories are part of a process of social and institutional change which, in general, is yet to be dealt with in Latin America, given the overwhelmingly centralist, sectorial and aggregate profile of the predominant macroeconomic approaches.

PRÓLOGO

Los cinco capítulos de que consta este libro corresponden a diferentes trabajos sucesivamente preparados por el autor para las actividades de capacitación y asesoría técnica en las que participó durante estos dos últimos años en la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

La decisión de integrar dichos trabajos en una publicación, después de revisarlos a fin de evitar repeticiones innecesarias y dar al conjunto la debida coherencia, obedeció a la certeza de que las reflexiones y actuaciones relacionadas con la gestión pública para el desarrollo económico local son un tema crucial para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

El primer capítulo se inicia con la identificación de la innovación tecnológica como principal elemento explicativo de la dinámica económica; luego se procura divulgar algunos planteamientos teóricos que el autor considera de utilidad a la hora de visualizar los aspectos básicos en el análisis de una estrategia de desarrollo, destacando que los retos principales en la actual fase histórica de transición corresponden al nivel "micro" del cambio de paradigma tecnoeconómico y organizativo de la producción, y al nivel "meso" de las necesarias adaptaciones sociales, culturales e institucionales, entre las que cabe señalar la reforma y descentralización del Estado.

En el segundo capítulo se reseñan la evolución hacia formas de acumulación flexibles y las diferencias más sustantivas entre los modelos de desarrollo "fordista" y "posfordista", para situar en este contexto de transición el surgimiento de las iniciativas de desarrollo local, poniendo de relieve sus factores y rasgos más característicos.

En la difusión del crecimiento económico es importante considerar el "territorio" como actor del desarrollo y no solamente como "espacio" o soporte pasivo del despliegue de actividades. Esta distinción básica constituye el hilo conductor del tercer capítulo, en el que se presenta una tipología de iniciativas locales de desarrollo en los ámbitos tecnológico, de formación de recursos humanos específicos y de financiación del desarrollo.

En el capítulo cuarto se muestra la forma en que el avance de los procesos de descentralización y el consiguiente traspaso real de competencias, recursos y poder a las unidades subnacionales territoriales, facilita decisivamente la creación de instituciones de fomento económico local. La presentación sobre las Agencias de Desarrollo Regional en España arroja bastante luz al respecto y, sobre todo, permite formarse una idea más completa de las nuevas funciones de estas agencias intermedias, fruto de la concertación entre gestores públicos y actores privados territoriales.

Finalmente, en el quinto capítulo se incluyen dos trabajos sobre facetas diferentes, pero complementarias, de las iniciativas de desarrollo económico local: el fomento productivo empresarial y el planteamiento no únicamente asistencial para hacer frente a la pobreza.

Como se ha señalado, estas notas son fruto de un trabajo interactivo realizado en el curso de diversas actividades de capacitación y asistencia técnica en varios países y territorios de América Latina y el Caribe. He aprendido mucho de esos intercambios de opiniones y debates y quiero dejar constancia de ello, aunque resulta casi imposible citar aquí a todas las personas que me estimularon con sus observaciones y diferentes puntos de vista.

De todas maneras, en mi entorno más cercano quiero destacar las siempre atinadas opiniones y observaciones críticas de Lais Abramo, Sergio Boisier y Diana Durán. Tengo que resaltar también las conversaciones y reflexiones compartidas sobre la enorme riqueza de estos temas con Ramón Borges, Mario Rosales, Gonzalo Falabella, Anny Rivera, Marco Dini, Angelina Vázquez, Claudia Lanzarotti, Mario Ossandón, Wilson Peres, Osvaldo Rosales, Juan Martín, Catalina Victory y Juan Miguel Yarmuch, entre otras personas. Igualmente, agradezco a Alicia Verdugo su apoyo en las tareas de coedición y creación de cuadros y gráficos, un aspecto sustantivo en una actividad que requiere de capacidad para hacerse entender.

Santiago de Chile, 8 de noviembre de 1996

I. CAMBIO TECNOLÓGICO, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. Innovación tecnológica y dinámica económica

a) La tecnología como elemento clave de la competitividad

Las innovaciones tecnológicas siempre han estado presentes en el origen de las revoluciones industriales. La incorporación de nuevas técnicas supone modificar los sistemas de fabricación, lo que conduce a incrementos de productividad y reducciones de costos que, a su vez, repercuten favorablemente en el potencial de demanda. Por otra parte, la incorporación de nuevas tecnologías permite mejorar los sistemas de transporte y comunicaciones, así como elevar los niveles de calidad y variedad de la oferta de productos y servicios. En esta forma, se incrementan los intercambios comerciales y se estimula el crecimiento económico (Bueno y Morcillo, 1993).

Sin embargo, todas estas innovaciones tecnológicas requieren cambios o mejoras gerenciales y organizativas en el funcionamiento de las empresas y la administración pública en general, así como diferentes tipos de interacción entre agentes socioeconómicos e institucionales, a veces como precondition para que las mejoras tecnológicas puedan introducirse. En realidad, cabe subrayar que las innovaciones técnicas nunca se dan en el vacío, sino como parte de las transformaciones sociales e institucionales señaladas. Es por eso que la innovación tecnológica ha de entenderse en su sentido más amplio, es decir, vinculada a los procesos de cambio e innovación social que la hacen posible.

Son innovaciones sociales, por ejemplo, las nuevas alternativas y métodos de gestión de personal, tales como la racionalización de las tareas laborales, la mejora de las condiciones de trabajo, el perfeccionamiento de los sistemas de motivación, y la delegación de responsabilidades y competencias personales, entre otras. Así pues, en muchas ocasiones el éxito competitivo no depende tanto de la adquisición de nuevas máquinas como de mejoras organizativas y cambios sociales y culturales que permitan el establecimiento de redes de comunicación mediante las cuales

sea posible aunar esfuerzos y generar sinergias positivas con vistas a: i) aumentar la calidad de las prestaciones de las empresas (lo que implica mejorar las relaciones personales en el seno del grupo de trabajo como requisito para incrementar la productividad); ii) mantener y dinamizar el potencial de creatividad, innovación y solución de problemas (para lo cual se requiere un ambiente propicio a la expresión y ampliación de los talentos personales); y iii) satisfacer las necesidades y exigencias que surgen de los incesantes cambios de la demanda.

Del mismo modo, y como parte de ese contexto social de innovación, se debe considerar los cambios institucionales necesarios en los diferentes planos territoriales y funcionales de la administración pública, a fin de facilitar dichos procesos de adaptación en sus dimensiones económicas, sociales y culturales.

El propósito de esto es llamar la atención, tal como se expresa en el gráfico 1, acerca de los tres elementos principales que es necesario considerar en el análisis de todo modelo de desarrollo: el paradigma tecnoeconómico, el régimen de acumulación y el modo de regulación¹.

El **paradigma tecnoeconómico** alude esencialmente a los aspectos sustantivos a nivel microeconómico, tales como la base tecnológica y energética, la estructura productiva sectorial y territorial, el tejido empresarial, la organización del trabajo y la relación salarial, la gestión empresarial, y otros. Se trata, precisamente, de los elementos que están siendo cuestionados en la actual fase de transformación productiva y tecnológica, por lo que las intervenciones dirigidas a la innovación o modernización productiva deben dedicarles una atención especial o prioritaria.

Por esto mismo se afirma que el tipo de políticas que se centra exclusivamente en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos resulta insuficiente para garantizar la innovación del tejido económico y empresarial y, por tanto, es incapaz de asegurar el desarrollo productivo.

El **régimen de acumulación** se refiere a la interrelación y el logro de los grandes equilibrios macroeconómicos entre las diversas fases del proceso económico (producción, financiación, distribución, intercambio y consumo), con el fin de garantizar el proceso de acumulación o reinversión productiva, esto es, la reproducción ampliada del capital.

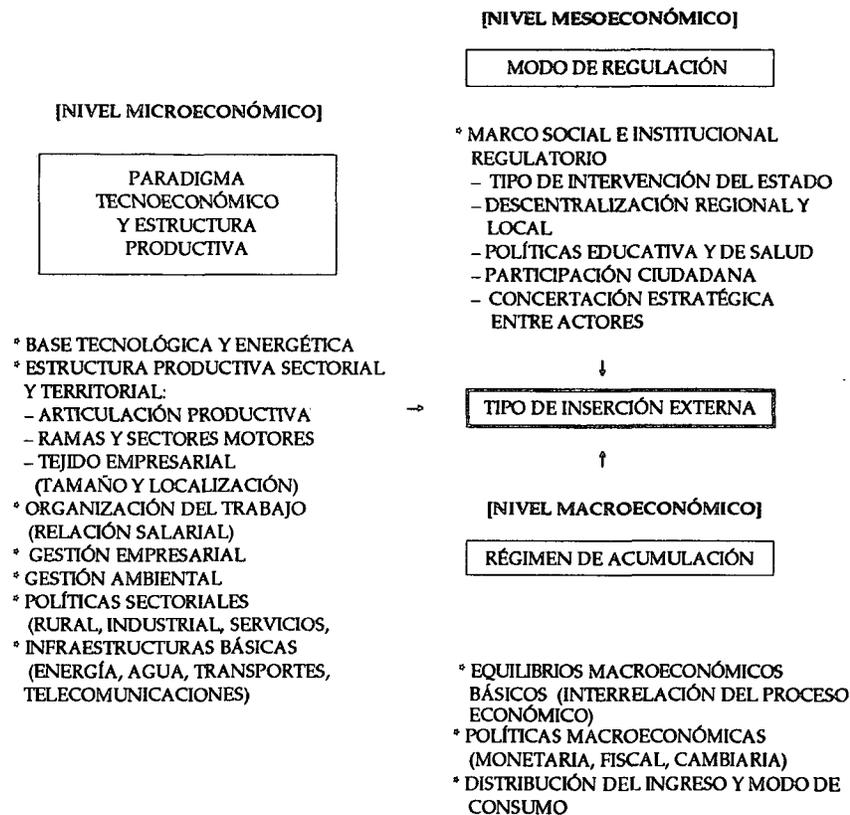
Finalmente, el **modo de regulación** apunta al marco social, institucional y de concertación entre actores que busca facilitar el funcionamiento del modelo de desarrollo desde el ámbito sociopolítico.

La inserción externa de la economía será, en gran medida, una resultante de acciones relacionadas con estos tres principales niveles de análisis.

¹ Se hace aquí referencia al aporte teórico de la escuela francesa de la regulación, de la cual Robert Boyer, Alain Lipietz y Michel Aglietta son algunos de los más conocidos representantes. Para una más amplia exposición sobre el tema, véase Boyer (1992).

Gráfico 1

**ELEMENTOS PRINCIPALES PARA EL ANÁLISIS
DE UN MODELO DE DESARROLLO**



Como puede verse, el desarrollo no exige solamente acciones para el logro de los equilibrios macroeconómicos, sino también, y fundamentalmente, mejoras y modificaciones en el plano microeconómico, es decir, en el seno de la actividad productiva, laboral y de gestión empresarial, además de reformas y cambios de contenido al nivel mesoeconómico (o intermedio) de la actuación de las administraciones públicas y la concertación estratégica con los agentes socioeconómicos.

Se sabe, asimismo, que el logro de ventajas competitivas ya no descansa esencialmente en los bajos costos de la mano de obra, la abundancia de recursos naturales o los diferenciales de tipo de cambio y tasas de interés. Estas fuentes de ventajas comparativas de carácter estático

están siendo sustituidas por las **ventajas competitivas de carácter dinámico**, basadas en la introducción constante de innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión, sustentadas en último término en la incorporación de información y conocimiento, así como en la calidad de los recursos humanos involucrados.

En lo relativo a los diferenciales de costos financieros, en el actual contexto de globalización, los países tienden cada vez más a alinear sus tasas de interés con las de las economías más importantes, en un intento por contener las salidas de capitales. Por otra parte, seguir impulsando una estrategia de crecimiento económico basada en salarios bajos o la explotación de recursos naturales baratos constituye una apuesta extremadamente vulnerable que, a falta de otras alternativas de corto plazo, sólo puede justificarse como una etapa meramente provisional, dentro de un proceso que debe ir incorporando, en forma progresiva, las innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales ya aludidas; las cuales pueden permitir crear nuevas actividades, mantener mayores niveles de valor agregado en la producción, abrir mercados, revitalizar sectores maduros y, en suma, reforzar el tejido empresarial.

En otras palabras, al otorgar prioridad a la innovación tecnológica se posibilita el tránsito desde las ventajas comparativas de carácter estático, basadas en la dotación de factores, a las ventajas competitivas dinámicas, que se sustentan en mejoras de productividad y calidad y en la mayor diversificación de bienes y servicios.

b) Cambio tecnológico y dinámica económica

La secuencia en que se incorporan las innovaciones tecnológicas radicales es también fundamental para explicar la dinámica económica a largo plazo. En efecto, el análisis de las “**ondas largas**” de la acumulación capitalista permite distinguir los diversos momentos históricos en que se han producido transformaciones sustanciales en la base tecnológica y energética de los procesos de transformación económica, lo cual, al abrir nuevos horizontes de mayores ganancias empresariales, acaba estimulando las inversiones productivas (ver gráfico 2).

En dicha secuencia de “**ondas largas**” propia de la dinámica de la acumulación capitalista, la introducción de innovaciones tecnoeconómicas y energéticas en torno de lo que Carlota Pérez (1986) ha denominado “**factor clave**” constituye el elemento configurador de la nueva estructura productiva sectorial, en la que nuevas ramas y sectores motores reemplazan paulatinamente el tejido económico y empresarial preexistentes, dando así lugar a procesos de desestructuración y reestructuración en el seno de las diversas economías y, por consiguiente, a distintas formas de jerarquización de éstas en el sistema internacional en su conjunto.

Gráfico 2
PERIODIZACIÓN DE LA DINÁMICA CAPITALISTA: LAS ONDAS LARGAS

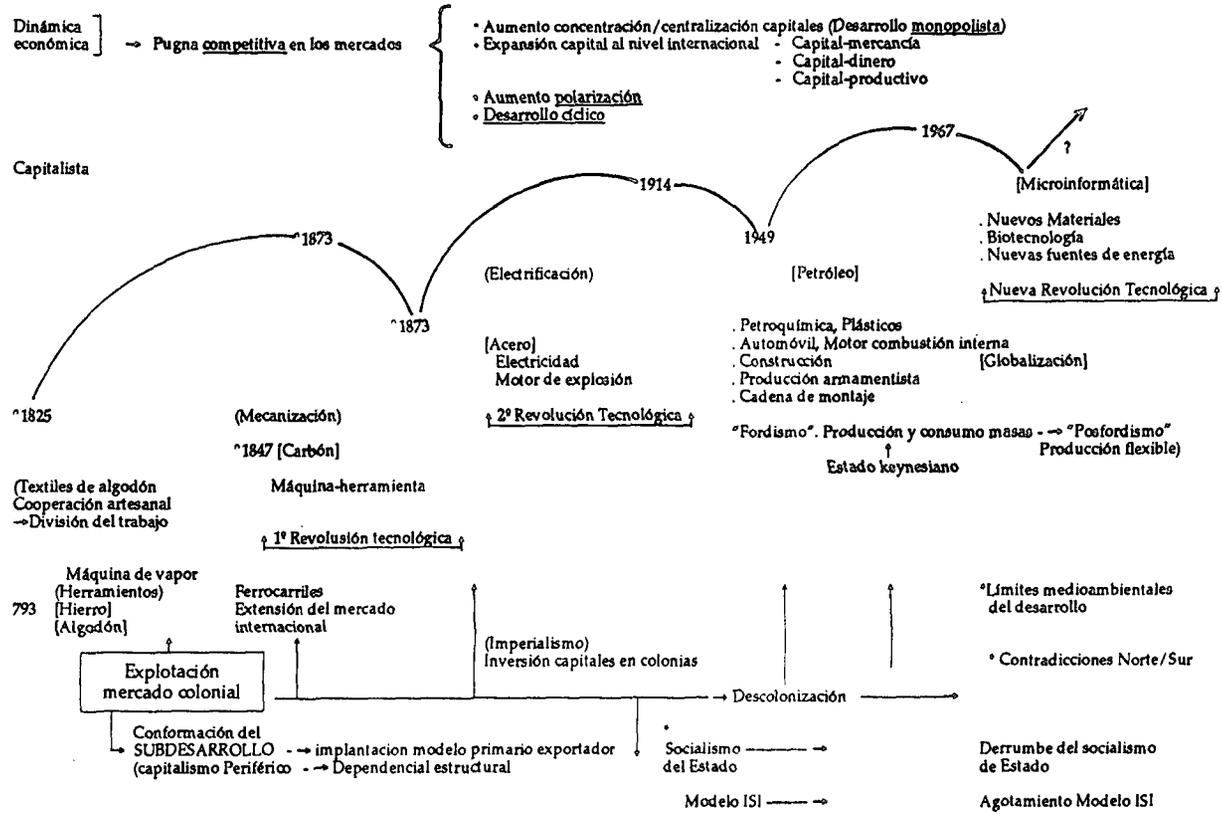


Gráfico 2

Por “factor clave” se entiende, según la citada autora, un insumo básico cuya oferta es abundante y barata, con aplicaciones múltiples y amplias en el conjunto de la estructura productiva, como fue el caso del carbón en la segunda mitad del siglo XIX, el acero en la primera mitad del siglo XX, el petróleo a partir de la segunda guerra mundial, y la microinformática en el nuevo modelo de desarrollo posfordista.

Así pues, en determinados momentos históricos, y durante períodos prolongados, se producen reestructuraciones de gran profundidad en los planos económico, social, institucional y cultural, que implican una verdadera ruptura con las formas de producir y pensar, con los valores básicos y las instituciones preexistentes, con el tipo de relaciones entre actores sociales y políticos, y otras. Se trata de largos períodos de transformación productiva, organizativa y social, que suponen una verdadera fase de transición, durante la cual, en forma multidimensional, se van acumulando disfunciones entre lo viejo y lo nuevo y solapándose los anteriores modelos de funcionamiento con los emergentes, todo lo cual crea fricciones, confusión y, sobre todo, mayores dificultades para apreciar el sentido y la profundidad de los cambios.

En todo caso, es útil reflexionar brevemente sobre las principales fuerzas dinámicas que nos han conducido hasta esta fase del capitalismo transformado, hegemónico en el mundo actual.

c) **Fases históricas en la aplicación del “saber” y la “sociedad poscapitalista”²**

Como es bien sabido, desde mediados del siglo XVIII en adelante, a raíz de los avances tecnológicos de la Revolución Industrial se produjo una rápida expansión del sistema capitalista y, finalmente, una hegemonía de éste a nivel mundial. Tales transformaciones fueron impulsadas por un cambio radical del significado del “saber” que venía generándose en Europa desde comienzos del siglo XVIII.

Antes de ese momento histórico, las únicas funciones del “saber” parecían ser las del desarrollo intelectual, moral y espiritual del individuo, o el desarrollo de la lógica, la retórica y lo que aún hoy se denomina “educación humanista”. En otras palabras, el “saber” se diferenciaba de la capacidad de hacer o de transformar el medio, lo cual correspondía a las “artes y oficios”; que sólo se adquirían mediante el aprendizaje y la experiencia, ya que se trataba de destrezas o habilidades manuales inaccesibles a cualquiera que no hubiese pasado un período como aprendiz de un maestro.

²El contenido de esta sección se ciñe, en lo fundamental, a lo expuesto por P. Drucker (1993), aunque agregando conclusiones propias, a veces distantes de las del citado autor.

La invención de la tecnología, que combina los términos griegos "techne", es decir, el misterio de un arte manual, y "logos", esto es, el saber organizado, sistemático y con un fin específico, iba a cambiar radicalmente el significado del "saber". En la "Encyclopédie", importante obra editada entre 1751 y 1772 por Denis Diderot y Jean d'Alembert, se intentó reunir de manera sistemática y organizada el saber de todas las artes, de tal modo que el no iniciado pudiera aprender a ser un "tecnólogo". La tesis subyacente en dicha obra, tal como lo señala Drucker (1993, p. 29), era que los resultados efectivos en el universo material en herramientas, procesos y productos son generados por un sistemático análisis y aplicación del "saber" con vistas a un propósito determinado.

A partir de mediados del siglo XVIII, la creación en Francia, y posteriormente en Alemania, de las escuelas técnicas de ingeniería, agricultura y minería, entre otras, iba a permitir reunir, sistematizar y divulgar la "techne" (el misterio de las artes) y convertir así la experiencia en saber, el aprendizaje en libro de texto, y el secreto en saber aplicado. En realidad, como puede verse, tal es la esencia de la Revolución Industrial: la transformación, a nivel mundial, de la sociedad y la civilización mediante la tecnología.

Durante una primera fase, por lo tanto, la aplicación del "saber" a las herramientas, procesos y productos, afectó a la casi totalidad de las formas de producción. Sin caer en una interpretación determinista de la historia a partir del cambio tecnológico, que siempre se da en un contexto de mutación social, lo cierto es que, a partir de las sucesivas aplicaciones y perfeccionamientos de la máquina de vapor, patentada por James Watt en 1776, paulatinamente se fueron transformando todos los procesos de fabricación, extracción y transporte de mercancías. La rapidez del cambio tecnológico dio origen, además, a una demanda de capital mayor que la que podía generar el artesano; igualmente, las nuevas técnicas exigían concentrar la producción en las fábricas, así como localizarlas cerca de fuentes de energía en gran escala, que no eran fáciles de descentralizar.

Posteriormente, en una segunda fase que comenzó alrededor de 1880 y se prolongó hasta la segunda guerra mundial, el saber fue aplicado al propio proceso de trabajo, lo que gestó una decisiva "revolución de la productividad" que, al mismo tiempo, hizo posible reducir el poder de los trabajadores manufactureros y someterlos a la disciplina de la fábrica y la "organización científica del trabajo", esto es, el análisis minucioso de tiempos y movimientos para su ejecución, que según las indicaciones de F.W. Taylor podía realizarse en forma precisa y con las herramientas adecuadas.

En las décadas posteriores a la segunda guerra mundial, la configuración del modelo "fordista" de desarrollo iba a complementar la "organización científica del trabajo" (o taylorismo) con el establecimiento

de un régimen de acumulación y modo de regulación "keynesianos", facilitadores del consumo masivo mediante el fomento de la demanda efectiva del sistema; así, el acceso a mejores salarios permitiría la ampliación de los mercados, el consiguiente estímulo a la producción y la continuidad de las ganancias empresariales.

De ese modo, a pesar de la conflictividad laboral siempre subyacente en la acumulación capitalista, este "pacto social" implícito en el fordismo pareció funcionar, mostrando cómo la aplicación del "saber" al proceso de trabajo incrementa apreciablemente la productividad.

Sin embargo, tras la segunda guerra mundial se inició, de hecho, una tercera fase en esta secuencia de la aplicación del "saber". En este caso se trataba de la aplicación del saber al saber mismo, lo cual dio paso a una verdadera "revolución de la gestión" (véase el recuadro 1). Proporcionar saber para averiguar cómo usar el saber existente para producir resultados es, en suma, el significado de "gestión". Además, el saber puede aplicarse en forma sistemática para determinar qué nuevo saber se precisa, si es factible, y qué se debe hacer para que sea eficaz.

Recuadro 1

FASES HISTÓRICAS DE LA APLICACIÓN DEL SABER

1. REVOLUCIÓN INDUSTRIAL	→ A HERRAMIENTAS, PROCESOS Y PRODUCTOS
2. REVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD	→ AL PROCESO DE TRABAJO
3. REVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN	→ AL PROPIO CONOCIMIENTO

Fuente: T. Sakaiya, *Historia del Futuro, la sociedad del conocimiento*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1994.

En otras palabras, la gestión puede aplicarse a la innovación sistemática en todo tipo de organizaciones, tanto públicas como privadas, al señalar nuevos óptimos de eficiencia y eficacia. La gestión es, por lo tanto, una función genérica a todas las organizaciones, sea cual fuese su misión específica.

No obstante, la gestión no comenzó a considerarse una clase específica de trabajo hasta después de la segunda guerra mundial. Aún hoy para muchos el gerente es el simple responsable del trabajo de otras personas jerárquicamente subordinadas a él. Pero en realidad no es así, ya que el concepto de gestión (y el de gerente) se refiere a la aplicación y rendimiento del saber, por considerar que éste es precisamente el recurso estratégico principal dentro del conjunto de factores de producción.

Este enfoque, que sitúa el "saber" como el recurso estratégico fundamental, cambia decisivamente la estructura y la dinámica de las sociedades y obliga a replantearse la multidimensionalidad de los cambios a los que se asiste. El hecho de que el "saber" (o su aplicación tecnológica) pase a ser un factor de producción aún más determinante que la "mano de obra" y el "capital", esto es, los factores de producción convencionales en la teoría económica vigente, estremece hasta las raíces los planteamientos de la "ciencia económica" al resaltar su excesiva simplificación, así como su limitada capacidad para ayudar a comprender el mundo de hoy.

Definitivamente, el centro de gravedad de esta nueva sociedad capitalista transformada (o "poscapitalista"), su estructura, su dinámica social y económica, su estratificación y sus problemas sociales son, pues, distintos de los que han predominado durante los últimos 250 años, en el curso de los cuales se definieron y cristalizaron los grupos sociales, los partidos políticos, los sistemas de valores y los compromisos sociales y políticos ahora cuestionados. Esto obliga a repensar las bases mismas de la productividad y la competitividad en la estrategia de desarrollo.

2. Productividad, competitividad y estrategia de desarrollo

La introducción constante de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base productiva constituye, como se ha señalado, un elemento determinante del incremento de la productividad y la competitividad. En realidad, los principales desafíos de la revolución tecnológica y organizativa se encuentran hoy en los niveles microeconómico y mesoeconómico. La creciente globalización económica, el grado de exposición externa de las diversas economías y las mayores exigencias que impone la pugna competitiva en los distintos mercados no hacen sino acentuar la necesidad de innovaciones o adaptaciones a estos niveles.

Esto quiere decir que, si bien no todas las empresas persiguen el objetivo de competir en los mercados internacionales, éstos siempre deben constituir un "referente" obligado para que exista la suficiente tensión estimuladora del incremento de la eficiencia productiva y la competitividad en los procesos productivos y mercados donde las empresas despliegan sus actividades.

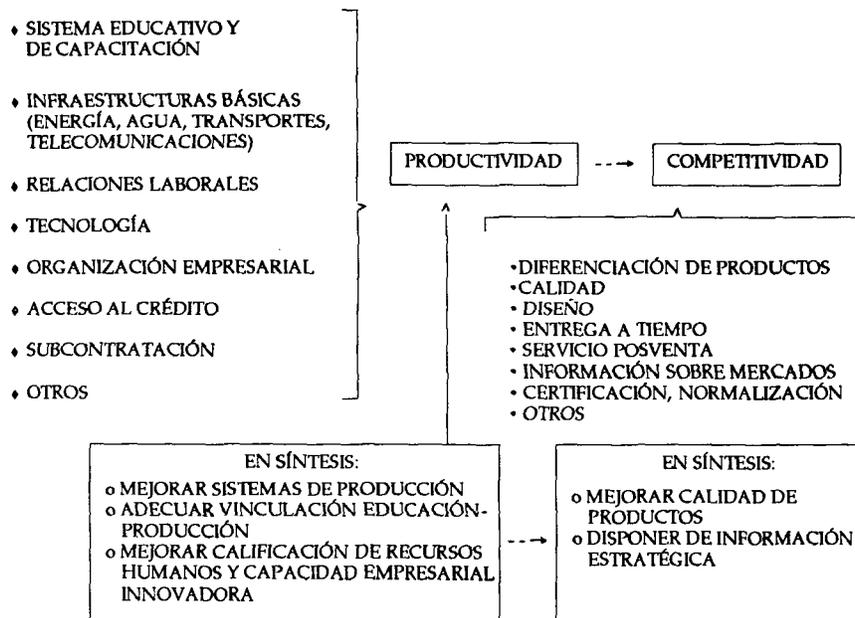
En el gráfico 3 se recuerda que la competitividad se sustenta inicialmente en factores explicativos de la productividad, esto es, en la incorporación de progreso técnico, gerencial y organizativo en la actividad productiva, lo cual depende esencialmente de la gestión empresarial, la infraestructura tecnológica disponible, la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales, y el grado de vinculación entre el sistema educativo y de capacitación y el sistema productivo y empresarial.

Adicionalmente, los factores explicativos de la competitividad aluden a aspectos tales como mejoras de calidad y diferenciación de producto, entrega a tiempo o eficiencia del servicio posventa. En suma, se relacionan con la disponibilidad de información estratégica sobre mercados y pautas de consumo, así como en una apuesta clara por la calidad.

Gráfico 3

PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD

* ALGUNOS FACTORES SUSTANTIVOS DE LOS QUE DEPENDE LA MAYOR EFICIENCIA PRODUCTIVA Y OTROS QUE IMPULSAN LA COMPETITIVIDAD (LA CONSTRUCCIÓN DEL ENTORNO SISTÉMICO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD).



Como se ha señalado, la competitividad es “sistémica” (Esser y otros, 1996), lo cual significa que las empresas no enfrentan la pugna competitiva en los mercados por sí solas (ver gráfico 4), sino que dependen decisivamente de otros aspectos, tales como la disponibilidad de **servicios avanzados de apoyo a la producción** (información sobre materiales, insumos, tecnologías, productos y procesos productivos, diseño, mercados, comercialización y cooperación interempresarial, entre otros); la dotación de infraestructuras básicas; la naturaleza y magnitud de la investigación y

desarrollo (I+D); la capacitación empresarial; el sistema educativo y su vinculación con los requerimientos productivos y empresariales del territorio en cuestión; la red de proveedores y competidores locales; el nivel de exigencia de los usuarios locales; el grado de interacción creativa entre el sector público y los agentes sociales; y, en suma, la existencia de un "entorno" propicio para acceder a tales servicios intangibles e insumos de apoyo a la competitividad, sea que ésta se despliegue en los mercados locales, regionales o internacionales.

En el recuadro 2 se reseña, en forma ordenada, el conjunto de servicios avanzados de apoyo a la producción, también llamados servicios a empresas.

Recuadro 2

SERVICIOS AVANZADOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN

- * **INFORMACIÓN EMPRESARIAL:** Acceso a información relevante para el desarrollo de actividades empresariales; bases de datos de interés empresarial; servicios de atención personalizada para la pequeña y mediana empresa (PYME) o "ventanillas" de información empresarial.
- * **CAPACITACIÓN EN GESTIÓN EMPRESARIAL:** Mejorar la calificación en gestión, administración y dirección de empresas.
- * **CAPACITACIÓN EN GESTIÓN TECNOLÓGICA:** Mejorar la calificación de la empresa en la gestión de los procesos tecnológicos concretos de la especialización territorial.
- * **CAPACITACIÓN EN CONSULTORIA INDUSTRIAL:** Fortalecer la capacidad territorial en consultoría industrial.
- * **APOYO A LA INNOVACIÓN PRODUCTIVA:** Prestar asesoría y realizar diagnósticos especializados sobre innovaciones de producto y proceso; conocimiento de materiales, semillas, insumos y otros; diseño de producto; imagen de marca; certificación, normalización y control de calidad; análisis de impactos ambientales, envase y embalaje; seguridad industrial; otros.
- * **COMERCIALIZACIÓN Y APOYO A LA EXPORTACIÓN:** Facilitar la información sobre mercados de insumos y de destino; acceso a canales de comercialización y mercados fuera de la región; capacitación en comercio exterior; organización de ferias; otros.
- * **COOPERACIÓN EMPRESARIAL Y CREACIÓN DE EMPRESAS:** Fomentar la cooperación entre las PYME, alentar el establecimiento de alianzas estratégicas empresariales y promover la creación de nuevas empresas; bolsas de subcontratación de empresas; promoción de redes de empresas; creación de "viveros" de empresas; otros.
- * **ASESORAMIENTO FINANCIERO:** Asesorar a las PYME en materia de acceso al crédito y a diferentes productos financieros, así como en la realización de proyectos de inversión.

Gráfico 4



En el gráfico 5 se intenta mostrar que la creciente liberalización económica (por más "deformada" que se presente en su desenvolvimiento real, dada la recurrente utilización de prácticas neoproteccionistas en el sistema económico internacional), así como las exigencias de la sustentabilidad ambiental, constituyen elementos del problema y, como tales, condicionan las posibilidades de acción en materia de diseño de estrategias y políticas de desarrollo. Igualmente, éstas no pueden buscar únicamente el mayor crecimiento económico en términos cuantitativos, ya que el concepto de desarrollo debe incorporar también una más amplia difusión territorial del crecimiento, a fin de sustentar la elevación de la equidad social y la calidad de vida de toda la población, promoviendo al mismo tiempo el desarrollo ambientalmente sustentable.

El logro de la sustentabilidad ambiental y de los equilibrios macroeconómicos básicos impone restricciones que obligan, por una parte, a estudiar previamente los posibles impactos de cualquier actividad de transformación que interactúe con el medio natural, así como a incorporar una visión productiva del medioambiente; y, por la otra, a prestar la mayor atención posible al mantenimiento de un marco razonable de estabilidad a nivel macroeconómico, lo cual es condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo.

En síntesis, entre las directrices para el diseño de políticas de desarrollo, resulta oportuno destacar las referidas a cuatro ámbitos decisivos:

i) la selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas para lograr los objetivos del desarrollo nacional o local/regional;

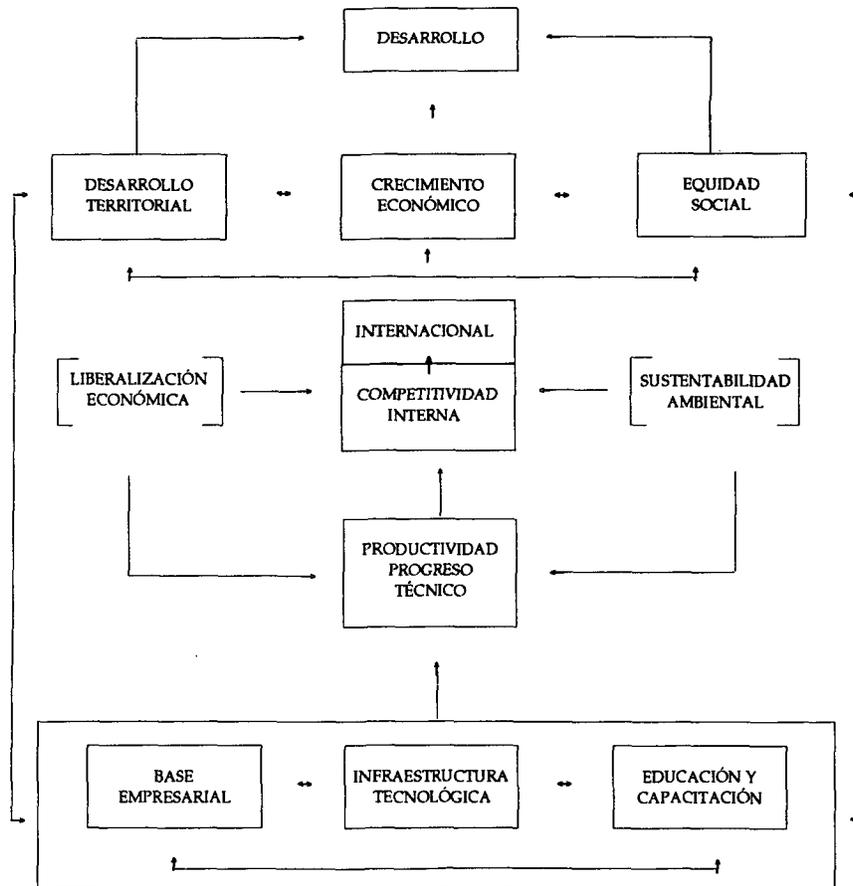
ii) la ampliación del mercado interno y la generación de empleo productivo, lo que se vincula a la atención que demandan las necesidades básicas (requerimiento especialmente urgente en sociedades con enormes carencias acumuladas en este ámbito);

iii) la promoción de los diversos esquemas de integración supranacional como plataforma que posibilite una paulatina exposición a las exigencias de la creciente competitividad internacional, así como una mayor coherencia productiva entre las economías de América Latina y el Caribe; y

iv) el fomento de la necesaria interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir la institucionalidad y los entornos territoriales innovadores que faciliten a las pequeñas y medianas empresas (PYME) y microempresas el acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción en todas las regiones y territorios, sin lo cual no parece posible asegurar la modernización productiva y empresarial, y la difusión del crecimiento económico y el desarrollo en nuestras sociedades.

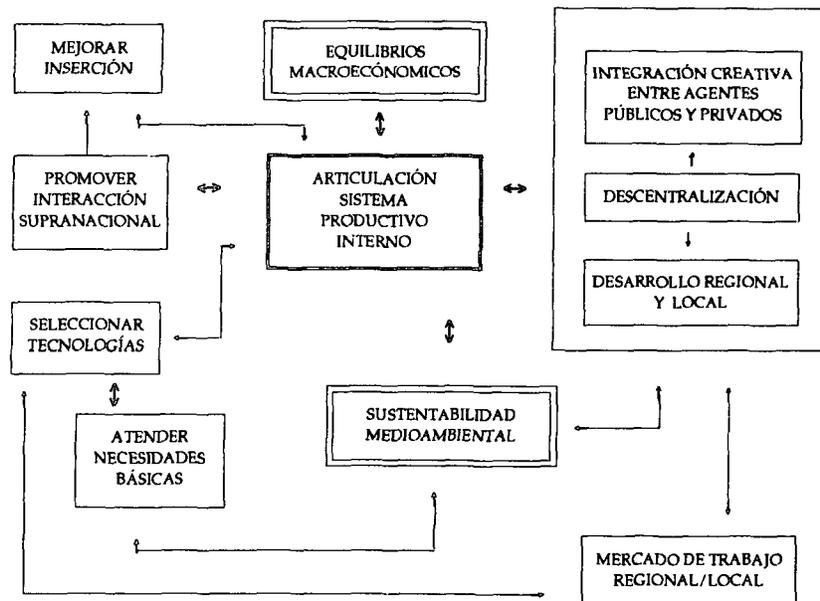
Conviene hacer notar que este planteamiento se distancia de otros en que se afirma que la identificación de "nichos" o segmentos del mercado internacional constituye la vía más apropiada para lograr el crecimiento económico y el desarrollo. Lo que se subraya aquí, por el contrario, es que los más altos niveles de exigencia imperantes en los mercados internacionales y las "mejores prácticas" son una referencia fundamental para acrecentar la competitividad empresarial, la cual debe desplegarse hacia el mercado tanto interno como internacional; sin embargo, la articulación del sistema productivo interno es absolutamente prioritaria como condición ineludible para endogeneizar los impulsos de crecimiento económico y sustentar a largo plazo el éxito competitivo en los diversos mercados.

Gráfico 5
**PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD
 Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO**



Es por eso que en el gráfico 6 se reitera esta prioridad de la **articulación del sistema productivo interno** como objetivo estratégico del desarrollo económico, ya que el mejoramiento de la inserción externa descansa, en definitiva, en la existencia de elementos internos que garanticen la introducción incesante de innovaciones desde la base productiva, la trama empresarial y la institucionalidad propias. En otras palabras, los "nichos" de mercado internacional no lograrán difundir sustantivos efectos endógenos de crecimiento económico si no existe una articulación de los mismos con el resto del tejido productivo y empresarial interno. Sin esa articulación territorial interna será difícil mantener, además, el dinamismo de los citados "nichos" o segmentos de mercado, los cuales no deben quedar reducidos a "enclaves" de producción, sin mayores eslabonamientos hacia atrás o hacia adelante en el seno de la economía local.

Gráfico 6
OBJETIVOS Y POLÍTICAS EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO



3. Efectos de las innovaciones tecnológicas

La introducción de innovaciones tecnológicas puede darse en tres grandes áreas, según se refieran a **productos, procesos o métodos de gestión**. En el primer caso se trata de la introducción de nuevos productos o materiales, o del mejoramiento de los que se están elaborando; las innovaciones de proceso productivo pueden consistir en incorporar nuevos equipos o instalaciones, o en optimizar la línea de producción. Finalmente, las innovaciones en métodos de gestión incluyen los avances en materia de organización de la producción y el proceso de trabajo, información, control de calidad, diseño y comercialización, entre otros aspectos.

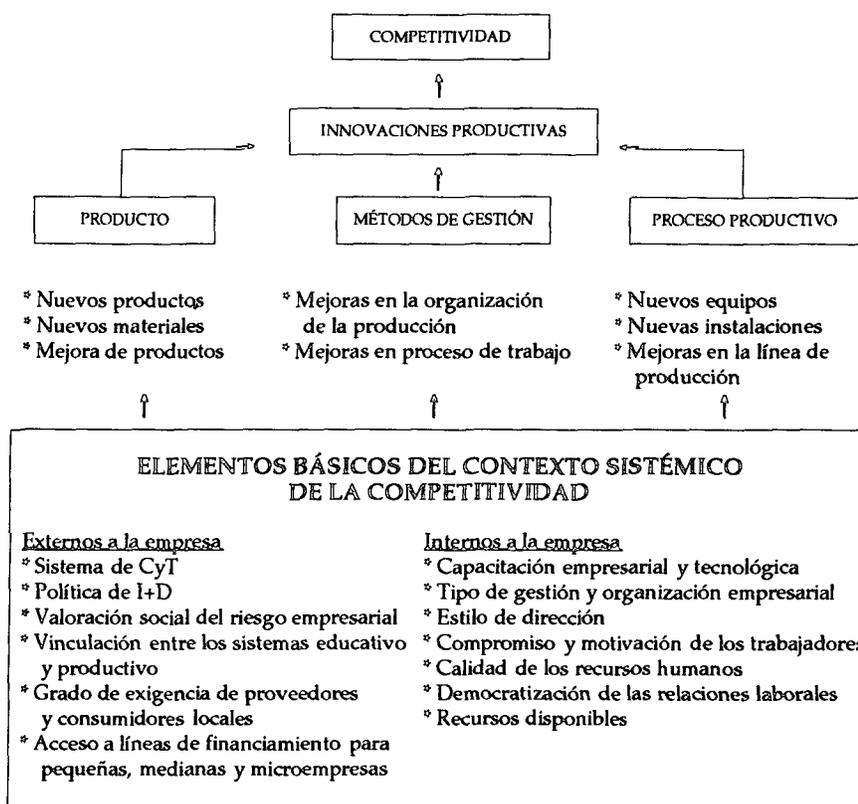
Como puede apreciarse, las innovaciones productivas y de gestión comprenden múltiples dimensiones que atañen tanto a cuestiones técnicas como sociales. Además, esta introducción de innovaciones se realiza en un "entorno", que puede propiciar o no las condiciones de partida del estímulo innovativo. Así, es posible distinguir, por una parte, los elementos del contexto **externo** a la empresa, tales como la política nacional de investigación y desarrollo (I+D), el sistema de ciencia y tecnología (CyT), el estímulo social y cultural otorgado a la innovación y la disposición empresarial para asumir riesgos, la vinculación entre el sistema educativo y los requerimientos y problemas de la organización productiva, el grado de exigencia impuesto por proveedores y consumidores locales, el acceso a líneas de financiamiento para pequeñas, medianas y microempresas, entre otros aspectos. Y, por otra parte, entre los elementos **internos** a la empresa, hay que citar el tipo de gestión y organización empresarial, el estilo de dirección, el grado de compromiso y motivación de los trabajadores, la calidad de las relaciones laborales, la capacitación empresarial y tecnológica, y la adecuación de los recursos humanos, por nombrar algunos.

En el gráfico 7 se sistematiza este enfoque y se muestra que la competitividad se apoya tanto en la innovación productiva al interior de la unidad productiva como en la calidad del entorno sistémico en que se inserta la empresa.

En entornos favorables, la innovación desencadena un efecto multiplicador que incrementa más que proporcionalmente el rendimiento individual de los factores. La construcción de tales entornos constituye, pues, una tarea primordial para impulsar la productividad y la competitividad del tejido empresarial. En su ejecución pueden colaborar de manera decisiva los diversos agentes sociales, públicos y privados, en cada territorio, municipio o región. En efecto, tanto los diferentes niveles territoriales de la administración pública, como las organizaciones empresariales y sindicales, y otras instituciones de la sociedad civil (universidades, centros de investigación y desarrollo, organizaciones no gubernamentales) pueden actuar concertadamente en apoyo de la construcción de esa "atmósfera" básica para el desarrollo local y regional.

Por otra parte, y ahora con referencia al **empleo**, cabe señalar que el impacto de la introducción de innovaciones tecnológicas se traduce en una modificación de los contenidos de la capacitación y las calificaciones de la fuerza de trabajo, así como en una transformación sustancial de la organización del trabajo, con tendencias que apuntan a una mayor heterogeneidad del mercado laboral, así como a un incremento de la precariedad de los empleos (fundamentalmente en el caso de la mano de obra no calificada) y de la informalidad contractual. Se percibe igualmente la incapacidad de las nuevas tecnologías con uso intensivo de capital (y ahorradoras de mano de obra) para impulsar la creación meta de empleo, hecho que, sin duda, figura entre las principales explicaciones de los elevados niveles de desempleo que incluso las economías más desarrolladas exhiben en la actualidad.

Gráfico 7
CONTEXTO SISTÉMICO DE LA COMPETITIVIDAD



En todo caso, las políticas orientadas a la creación de empleo hoy ya no pueden limitarse a depender de las políticas de crecimiento económico, pues se requieren **políticas específicas para impulsar la generación de empleo productivo**. Casi a diario se escucha a políticos y portavoces oficiales señalar la necesidad de incrementar la producción para elevar la tasa de ocupación de mano de obra. Sin embargo, la introducción de tecnologías basadas en el uso intensivo de equipo y capital, el aumento de la productividad de los factores, así como la mayores posibilidades de deslocalizar y segmentar parte de las actividades productivas, hacen posible que los esfuerzos por expandir la producción en un determinado país o territorio no se reflejen en un aumento correlativo del empleo.

Las nuevas tecnologías también contribuyen a acelerar el ritmo de obsolescencia de equipos y productos, y a reducir, por consiguiente, los plazos de amortización del capital fijo, haciendo que se acorten las fases de concepción, diseño, elaboración y manufacturación del producto.

Asimismo, la introducción de innovaciones tecnológicas cuestiona la clásica división entre sectores económicos (primario, secundario y terciario), ya que esencialmente tiende a diferenciar entre productos (bienes o servicios) de alto o bajo contenido tecnológico, independientemente de su origen. Un producto de origen primario, como la fruta, por ejemplo, puede incorporar algunos componentes de biotecnología, siendo de hecho un bien tecnológicamente más complejo que algunas de las clásicas manufacturas.

Por último, una adecuada **gestión de la innovación** también estimula la creatividad y la motivación de los miembros de la entidad (sea ésta pública o privada) y facilita la identificación de ideas con potencialidad para convertirse en proyectos rentables.

La importancia de la **flexibilización** de los sistemas productivos debe entenderse en este sentido, es decir, como la capacidad de adaptarse a los cambios en su entorno, lo cual incide como lo anteriormente expuesto permite apreciar, en los múltiples aspectos involucrados y no se limita a la simple reducción de la plantilla de personal, la rebaja de salarios o la búsqueda de mano de obra más barata, como suele plantearse habitualmente en las visiones estrechas propias del conservadurismo económico.

4. El imperativo tecnológico y el desarrollo

La introducción de innovaciones tecnológicas crea, pues, nuevas condiciones competitivas que influyen directamente en el desarrollo de las empresas. Cuando el tejido empresarial se compone fundamentalmente de pequeñas y medianas empresas (PYME) o microempresas (formales o informales), la concertación estratégica entre los niveles local y regional de

la administración pública, el sector privado empresarial y las entidades que prestan servicios a las empresas (consultorías tecnológicas; laboratorios de certificación, normalización y homologación; investigación de mercados y otros) resulta decisiva para garantizar el acceso a estos servicios avanzados de apoyo a la producción y facilitar la cooperación interempresarial.

La intensificación de la competencia en los diversos mercados y el hecho de que la progresiva obsolescencia tecnológica hace más difícil rentabilizar las inversiones productivas ya realizadas, obligan a las empresas a buscar conductas estratégicas asociativas, a fin de subcontratar algunas actividades de la "cadena de valor" (esto es, diseño de producto y de tecnología, aprovisionamiento, manufacturación, publicidad, comercialización, distribución, ventas, gestión de cobro y servicio técnico posventa), o establecer alianzas estratégicas temporales con vistas a acceder al conocimiento tecnológico e información estratégica en su sector de actividad.

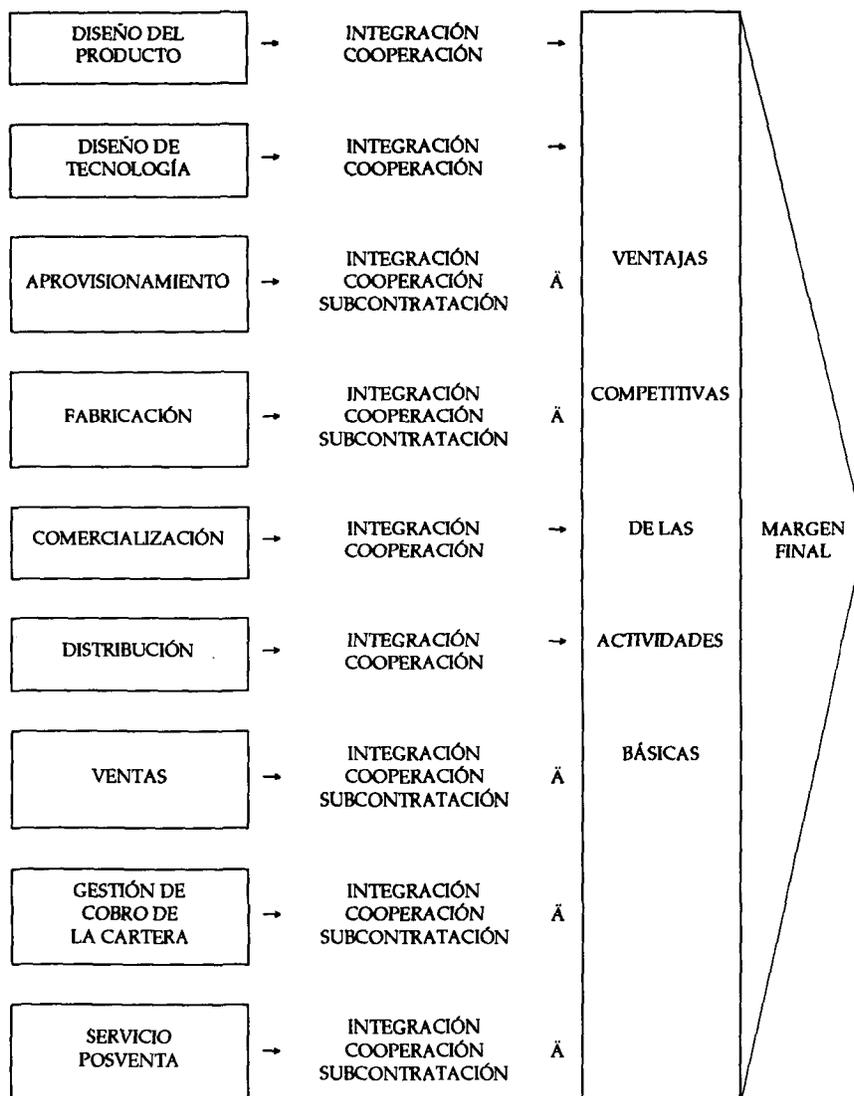
Así, en la pugna competitiva actual existen componentes de cooperación interempresarial sin los cuales no es posible explicar plenamente el logro del éxito competitivo. Hoy día casi cualquiera de las fases de la "cadena de valor" es susceptible de ser interiorizada por la propia empresa, subcontratada con otras firmas o entidades organizativas prestatarias de tales servicios, o asumida mediante cooperación y alianzas estratégicas con otras empresas.

En el gráfico 8 se muestra el análisis de la "cadena de valor" de una empresa y las posibles alternativas de integración organizativa, cooperación entre empresas, o subcontratación, cesión o incorporación a otra estructura organizativa, en cualquiera de las actividades básicas de la empresa, desde el diseño del producto hasta la asistencia técnica en el servicio posventa (Bueno y Morcillo, 1993).

Evidentemente, la existencia de un "entorno" sistémico facilitador de relaciones sinérgicas en el acceso a todos estos contactos interempresariales y servicios avanzados de apoyo a la producción resulta decisiva para el desarrollo regional y local. Sin dicho marco es difícil pensar en la fructificación de iniciativas empresariales y la generación de empleo productivo.

Gráfico 8

ANÁLISIS DE LA "CADENA DE VALOR" Y ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN EMPRESARIAL



Como puede verse, la innovación tecnológica es hoy algo más que una alternativa o posibilidad competitiva, ya que constituye, de hecho, un imperativo para la organización productiva empresarial. De ahí la importancia de que la región o el municipio asuman un papel activo como **agentes facilitadores** que permitan al tejido empresarial, formado mayoritariamente por PYME y microempresas, acceder a las innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales fundamentales, ya que por sí solas no pueden acceder a dichos servicios avanzados de apoyo a la producción.

En los cuadros 1 a 12 se presentan algunos datos sobre el tamaño de las empresas del sector formal en diferentes países de América Latina. Como se aprecia, la mayoría de las empresas existentes son de reducida dimensión, lo que acentúa sus dificultades de acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción. Para superar esta situación se requiere que los gestores públicos territoriales y el sector privado creen, de manera concertada, un esquema institucional que haga posible tal acceso.

5. Conclusiones

- * En una época de grandes mutaciones tecnológicas y sociales, las organizaciones deben adquirir mayor flexibilidad de funcionamiento para adaptarse a los progresivos cambios. Dicha flexibilidad incide en todos los aspectos de la "cadena de valor" de la empresa, y no solamente en las cuestiones salariales o el nivel de empleo de la fuerza de trabajo.
- * Las empresas deben tener como referente las innovaciones tecnológicas, organizativas, sociales e institucionales correspondientes a las "mejores prácticas" del contexto internacional en sus sectores correspondientes, como un medio para generar la necesaria tensión modernizadora en el conjunto del sistema productivo y el tejido empresarial.
- * El dominio tecnológico y la capacidad de utilizarlo y difundirlo son la principal fuente de **ventajas competitivas dinámicas**, lo cual implica que debe prestarse atención prioritaria a la formación del **capital humano**. De este modo, las políticas sociales como las de salud, higiene y educación, entre otras, ya no deben ser consideradas únicamente como políticas "asistenciales", ya que son también parte de las **políticas de desarrollo**, dado que ayudan a crear y formar el recurso estratégico principal, que es el recurso humano.

- * La participación de la administración pública de los diferentes niveles territoriales puede ayudar a asegurar mejor las condiciones básicas de formación de dichos recursos estratégicos, así como a identificar recursos potenciales endógenos. Asimismo, tal participación puede resultar decisiva en actividades de fomento económico y creación de empleo productivo al facilitar la construcción de un entorno que permita a las PYME y microempresas acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción.
- * En tal sentido, deben alentarse el establecimiento de esquemas de cooperación interempresarial y de concertación estratégica entre actores sociales (públicos y privados), a fin de posibilitar la construcción de un marco institucional idóneo, como parte de dicho "entorno innovador".
- * El hecho de innovar, en suma, depende no sólo de la existencia de recursos financieros, sino de la actitud y predisposición con respecto al cambio, lo cual puede propiciarse mediante el fomento de una cultura innovadora (no rentista) en el seno de las empresas y la sociedad. La voluntad de asumir riesgos, el estímulo a la participación de todos los miembros de las organizaciones, y la incentivación de la creatividad son algunos de los elementos principales de un avance en tal sentido. Igualmente, la herencia de una administración centralista y verticalmente organizada no debiera constituir un obstáculo insalvable. La reforma de la administración pública en el sentido de la descentralización participativa forma también parte de la estrategia de desarrollo nacional y local/regional.

Cuadro 1
COSTA RICA: EMPRESAS POR TAMAÑO,
SEGÚN NÚMERO DE PERSONAS
EMPLEADAS, 1990

Número de personas empleadas	Número de empresas	Porcentaje
Una	22 982	39.1
2 a 4	26 605	45.3
5 a 19	6 368	10.8
20 y más	1 705	2.9
Se ignora	1 109	1.9
Total	58 769	100.0

Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Censo Económico, 1991.

Cuadro 2
**COSTA RICA: EMPRESAS POR TAMAÑO, SEGÚN NÚMERO
 DE PERSONAS EMPLEADAS, 1994**

Número de personas empleadas	Número de empresas	Porcentaje
1 a 4 (microempresa)	2 279	47.8
5 a 99 (pequeña empresa)	2 193	45.7
100 y más (gran empresa)	293	6.1
Total	4 765	99.6

Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social y Centro de Información Industrial.

Cuadro 3
**CHILE: EMPRESAS POR TAMAÑO, SEGÚN
 VOLUMEN ANUAL DE VENTAS, 1993**

Volumen anual de ventas (en dólares)	Número de empresas	Porcentaje
Hasta 60 000 (microempresa)	400 529	82.8
60 000 a 625 000 (pequeña empresa)	69 489	14.4
625 000 a 1 250 000 (mediana empresa)	6 147	1.3
1 250 000 y más (gran empresa)	7 314	1.5
Total	483 479	100.0

Fuente: Fundación Friedrich Ebert/CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), PYME, *un desafío a la modernización productiva*, Santiago de Chile, 1994.

Cuadro 4
**CHILE: EMPRESAS POR TAMAÑO SEGÚN NÚMERO
 DE PERSONAS EMPLEADAS, 1992**

Número de personas empleadas	Porcentaje de empresas
Hasta 9	43.3
10 a 200	36.5
200 y más	20.2
Total	100.0

Fuente: Fundación Friedrich Ebert/CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), PYME, *un desafío a la modernización productiva*, Santiago de Chile, 1994.

Cuadro 5
**MÉXICO: IMPORTANCIA DE LAS PEQUEÑAS,
 MEDIANAS Y MICROEMPRESAS
 MANUFACTURERAS, 1995**

Como porcentaje del total de empresas manufactureras	Como porcentaje del empleo industrial	Como porcentaje del producto industrial
98%	49%	43%

Fuente: I. Aguilar, *Comercio exterior*, México, D.F., junio de 1995.

Cuadro 6
**COLOMBIA: EMPRESAS MANUFACTURERAS
 POR TAMAÑO, SEGÚN NÚMERO DE
 PERSONAS EMPLEADAS, 1992**

Número de personas empleadas	Empresas (porcentaje)	Empleo (porcentaje)
10 a 49 (pequeña empresa)	68.48	19.19
50 a 199 (mediana empresa)	23.68	30.37
200 y más (gran empresa)	7.84	50.44
Total	100.00	100.00

Fuente: Censo Económico Nacional, Santafé de Bogotá, 1990.

Cuadro 7
**COLOMBIA: EMPRESAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD
 ECONÓMICA Y TAMAÑO, SEGÚN NÚMERO
 DE PERSONAS EMPLEADAS, 1990**
(En porcentajes)

Sector de actividad	Número de personas empleadas				Total
	Hasta 9	10 a 49	50 a 200	200 y más	
Industria	85.3	9.4	2.2	0.7	100
Construcción	70.0	21.8	4.5	1.0	100
Comercio	95.2	2.1	0.2	0.0	100
Transporte y comunicaciones	80.4	10.9	2.0	0.5	100
Sector financiero	81.9	10.9	1.6	0.6	100
Otros	87.5	7.2	1.0	0.2	100
Total	91.9	4.3	0.6	0.2	100

Fuente: Censo Económico Nacional, Santafé de Bogotá, 1990.

Cuadro 8
BRASIL: EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO, 1991^a

Tamaño	Número	Porcentaje
Microempresa	929 688	84.3
Pequeña empresa	138 982	12.6
Mediana empresa	21 764	2.0
Gran empresa	12 406	1.1
Total	1 102 840	100.0

Fuente: Ministerio del Trabajo, Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), 1991.

^a Sólo empresas del sector formal; no incluye el sector agropecuario.

Cuadro 9
BRASIL: EMPRESAS SEGÚN SECTOR
DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1991

Sector de actividad	Número de empresas	Porcentaje
Industria	250 131	22.7%
Comercio	482 259	43.7%
Servicios	370 450	33.6%
Total	1 102 840	100.0%

Fuente: Ministerio del trabajo, Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), 1991.

Cuadro 10
BRASIL: EMPRESAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA Y TAMAÑO SEGÚN NÚMERO
DE PERSONAS EMPLEADAS, 1996

Sector de actividad	Micro-empresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa
Industria	Hasta 19	20 a 99	100 a 499	500 y más
Comercio	Hasta 9	10 a 49	50 a 99	100 y más
Servicios	Hasta 9	10 a 49	50 a 99	100 y más

Fuente: Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, SEBRAE de Minas Gerais, Brasil, febrero de 1996.

Cuadro 11
**EL SALVADOR: EMPRESAS POR SECTOR
 DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1993**

Sector de actividad	Número de empresas	Porcentaje
Industria	10 584	8.8
Comercio	75 475	62.5
Servicios	28 884	23.9
Construcción	399	0.3
Transporte	5 498	4.5

Fuente: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos, El Salvador.

Cuadro 12
**EL SALVADOR: EMPRESAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD
 ECONÓMICA Y TAMAÑO SEGÚN NÚMERO
 DE PERSONAS EMPLEADAS, 1993**

Sector de actividad	Micro-empresas (1 a 4 empleados)		Pequeñas empresas (5 a 100 empleados)		Grandes empresas (100 y más empleados)		
	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	
Industria	8 213	77.6	2 026	19.1	345	3.3	100
Comercio	72 194	95.7	3 029	4.0	252	0.3	100
Servicios	24 507	84.9	4 075	14.1	302	1.0	100
Construcción	173	43.3	214	53.6	12	3.0	100
Transporte	4 865	88.5	611	11.1	22	0.4	100

Fuente: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos, El Salvador.

II. FACTORES DECISIVOS Y RASGOS DIFERENCIADORES DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

1. La evolución hacia la acumulación flexible y la gestación de formas de desarrollo económico local

Como se sabe, la crisis económica que se desencadenó en los países centrales a partir de los años setenta constituye el momento de quiebra o agotamiento relativo del modelo de crecimiento predominante en dichos países desde el período de posguerra (Palazuelos y Alburquerque, 1990).

Entre los factores básicos que impulsaron dicho modelo de crecimiento figuran un régimen de acumulación caracterizado por una política económica de corte keynesiano orientada a la expansión incesante de la demanda agregada, y un sistema de producción basado esencialmente en la gran empresa industrial, las economías de escala internas a la empresa y la organización taylorista del trabajo.

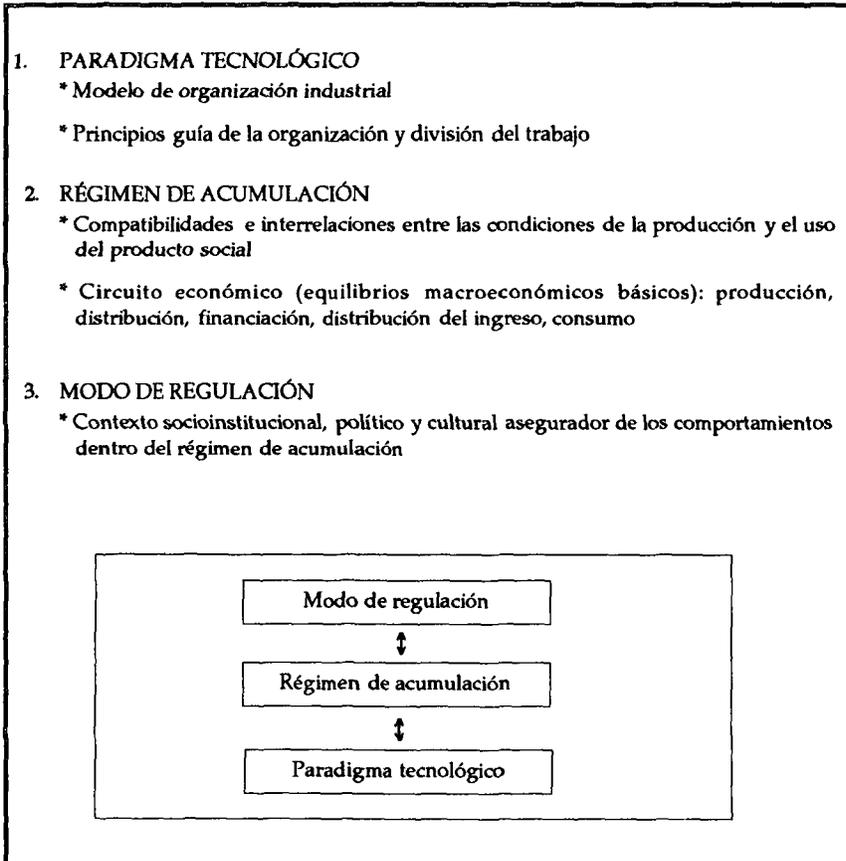
Al combinar los principios de la "organización científica del trabajo" (o taylorismo) con el fomento del consumo masivo, este régimen de acumulación intensiva (o fordista), posibilitó una interacción positiva entre la transformación de las condiciones de la producción y del consumo. El modo de regulación (o conjunto de procedimientos y formas sociales e institucionales con capacidad de garantizar la estabilidad de dicho régimen de acumulación) permitió que en los países centrales, durante el período de posguerra, se estableciera una relación salarial basada en un pacto social implícito entre gobiernos, empresarios y trabajadores para regular los ajustes salariales según el ritmo de crecimiento de la productividad, lo que posibilitó una notable estabilidad del empleo.

En la base tecnológica y energética de ese modelo de desarrollo, la disponibilidad de un "factor clave" abundante y barato como el petróleo (Pérez, 1986), hizo posible la articulación de todo un conjunto de sectores y ramas motrices que hacían amplio uso de dicho insumo estratégico (petroquímica, sector automotriz, construcción naval, construcción de carreteras y otros), que fueron los más dinámicos durante ese período "fordista" de la acumulación del capital.

Posteriormente, la crisis del fordismo (Boyer, 1994) y el surgimiento de las formas flexibles de acumulación provocaron una importante desestructuración y reestructuración a nivel económico y sectorial, así como cambios sustantivos en la organización productiva y la gestión empresarial, junto con un cuestionamiento de las anteriores formas de regulación socioinstitucional desde las instancias públicas. En el recuadro 3 se muestran, en forma esquemática, las interrelaciones entre estos tres aspectos básicos de un modelo de desarrollo.

Recuadro 3

ASPECTOS BÁSICOS DE UN MODELO DE DESARROLLO



En los países centrales, la crisis económica que sufrieron desde fines de los años sesenta como consecuencia de la quiebra del modelo de desarrollo fordista se manifestó en situaciones de estancamiento con inflación, caída de la productividad y agotamiento de los sectores industriales "maduros", todo lo cual llevó a las entidades bancarias a explorar posibles colocaciones financieras en otros mercados externos para reciclar sus excedentes de eurodólares y petrodólares.

Es bastante conocido que la forma como la banca internacional realizó estas colocaciones de capitales constituye uno de los orígenes principales del posterior problema de sobreendeudamiento externo de los países en desarrollo, atribuible tanto al hecho de que dichas entidades estimaron erróneamente los negocios en relación con la viabilidad de los procesos de crecimiento en los países prestatarios³, como a la improductiva o especulativa colocación de tales capitales por parte de los agentes económicos que accedieron a ellos.

Durante los años setenta, en efecto, los países en desarrollo mostraron ritmos de crecimiento económico promedio superiores a los del mundo desarrollado, aunque dicho desempeño seguía basándose en el viejo modelo primario exportador extensivo, con escaso valor agregado interno, y/o en la aplicación de un esquema de industrialización sustitutiva de importaciones notablemente penetrado por empresas transnacionales extranjeras y orientado básicamente hacia los segmentos de mercado interno con mayor capacidad adquisitiva.

De esta manera, el acceso a esa financiación "fácil" durante los años setenta hizo que algunos países en desarrollo encararan con retraso los cambios sustantivos que se estaban produciendo en las formas de producción como resultado de la quiebra del modelo de desarrollo fordista en los países centrales. De este modo, cuando en los años ochenta tuvo lugar en los países en desarrollo el agotamiento de sus propios patrones de crecimiento basados en la industrialización sustitutiva de importaciones o el modelo primario-exportador, se unieron varias circunstancias adversas, como el sobreendeudamiento externo, el agotamiento del patrón de crecimiento económico interno y el impacto de la reestructuración productiva y empresarial originada por la crisis del modelo fordista central.

Así pues, las crisis sufridas por los países en desarrollo (Ominami, 1987) no son un mero reflejo del colapso del modelo "fordista" en los países desarrollados, sino que contienen su propia complejidad. Además, el proceso de desarrollo en América Latina (y en los países subdesarrollados en general), está lejos de responder a la caracterización genérica del

³ Cabe hacer notar que los bancos internacionales, en lugar de asumir las pérdidas como consecuencia de su error de cálculo empresarial, traspasaron esa carga a los gobiernos de los países en desarrollo.

“modelo fordista”, tal como éste se presentó en los países desarrollados (Pérez, 1996).

No obstante, el avance de la globalización económica y los retos de la nueva revolución tecnológica y organizativa subrayan hoy día la necesidad de que en los países en desarrollo se explore la complejidad de aspectos interrelacionados, a fin de indagar la viabilidad de las diferentes propuestas de desarrollo económico, así como las líneas de actuación más apropiadas en tal sentido.

Como ya se ha señalado, entre los criterios básicos del crecimiento desarrollista de posguerra en los países centrales cabe destacar la expansión permanente de la producción, alentada por una política económica de gestión de la demanda agregada, y la búsqueda de economías de escala internas a la empresa. Además, dichos procesos eran implementados prestando escasa o nula consideración a las deseconomías producidas por los crecientes niveles de contaminación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales no renovables. Todo esto intensificó la integración vertical de las empresas, concibiéndose entonces el desarrollo sobre la base de grandes complejos productivos polarizados en el territorio.

Sin embargo, a partir de los años setenta y durante la década siguiente, el modelo fordista comenzó a ser cuestionado y modificado a causa de diferentes circunstancias. Entre éstas, cabe citar el **cambio de rumbo de la trayectoria del progreso tecnológico**, con una marcada tendencia hacia formas productivas más flexibles, esto es, a una oferta productiva con capacidad mucho más amplia para adaptarse a la diferenciación y fragmentación presentadas por la demanda; un mayor compromiso con respecto a la calidad de los productos; y una organización técnica y gerencial de la empresa mucho más eficiente, al poder vincular informáticamente todas las fases del proceso económico en una misma unidad de tiempo real.

Otra de las circunstancias se relaciona con la **creciente pugna competitiva** derivada de la mayor internacionalización y apertura externa de las economías, junto con el fuerte dinamismo exportador mostrado por Japón y los nuevos países industrializados del Sudeste asiático, entre otros competidores presentes en el escenario internacional.

A su vez, la **intensificación de la presión sindical** en favor de mejores salarios, en especial en las grandes empresas, así como la **quiebra del sistema monetario internacional diseñado en Bretton Woods** y la dislocación del sistema de tipos de cambio fijos, completan el conjunto de los factores que más influyeron en el agotamiento del modelo fordista y la apertura de la actual fase de inestabilidad e incertidumbre.

Por su parte, la **desregulación financiera y monetaria** y el cuestionamiento de la base energética del modelo impedían tratar adecuadamente las causas estructurales de la crisis a escala nacional. De

ahí que las grandes potencias intentaran entonces aplicar fórmulas concertadas de control de los grandes equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, dada la insuficiencia de las medidas macroeconómicas globales en un momento en que los principales retos de la reestructuración tecnológica y organizativa apuntaban a los niveles **micro y mesoeconómicos**, la crisis también puso en tela de juicio la validez de los enfoques teóricos y la naturaleza de las políticas de desarrollo productivo y empresarial.

En ese contexto, volvió a cobrar importancia la reflexión sobre las **experiencias de desarrollo local** como formas diferentes de ajuste productivo en el territorio que no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y con sesgo urbano, sino que buscan desplegar los recursos potenciales de carácter endógeno para así recrear un "entorno" institucional, político y cultural que fomente las actividades productivas y de generación de empleo en los diversos ámbitos territoriales.

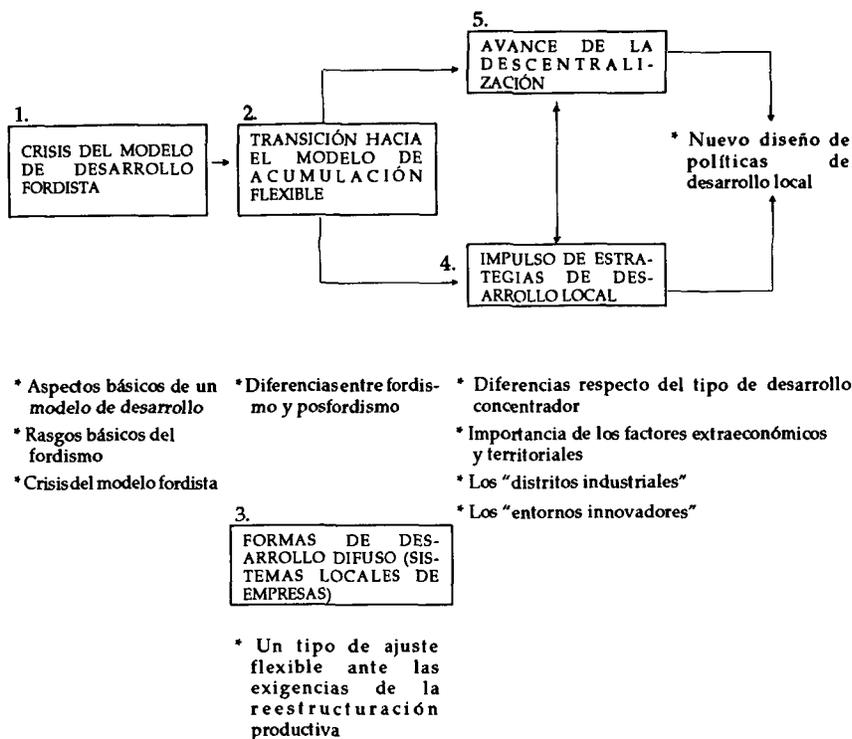
En tales experiencias, como lo muestran en forma elocuente las iniciativas de los "distritos industriales" italianos⁴, cobran máxima importancia los factores socioculturales o extraeconómicos, facilitadores de la cooperación entre empresas para que todas puedan acceder, en forma concertada, a los servicios avanzados de apoyo a la producción (información, capacitación, financiación), teniendo en cuenta que el tejido de empresas existente se compone esencialmente de PYME y microempresas que por sí solas no pueden producir ni comprar este tipo de servicios en los mercados correspondientes.

En este sentido, el avance de la **descentralización político-territorial** constituye una herramienta poderosa para identificar con mayor seguridad los recursos locales existentes y facilitar la concertación estratégica entre los diferentes actores sociales en el territorio.

En el gráfico 9 se resume el conjunto de aspectos citados, desde la crisis del modelo de desarrollo fordista hasta la transición hacia las formas de acumulación flexibles, escenario en el cual parece importante investigar la naturaleza de las estrategias e iniciativas de desarrollo local, el avance de los procesos de descentralización y el nuevo diseño de las políticas de fomento productivo de carácter endógeno.

⁴Véanse, entre otros, Garofoli (1986); Becattini (1988); Trullen (1990); Pike, Becattini y Segenberger (1992); Benko y Lipietz (1994).

Gráfico 9
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL



2. Diferencias sustantivas entre los modelos de desarrollo fordista y posfordista

En esta sección se pretende destacar los rasgos que diferencian las formas de producción flexibles de las que caracterizan el modelo de desarrollo fordista. Esta exposición se aborda únicamente como un ejercicio pedagógico, ya que en la práctica se dan situaciones de convivencia entre ambas formas, e incluso con otras diferentes (economías campesina, informal, de autoconsumo).

No está de más señalar que al trabajar con "modelos" se está, en definitiva, simplificando la realidad, con el propósito de mostrar representaciones de ésta en las que se destacan los aspectos que se estima

más sustantivos. Los modelos son, pues, herramientas conceptuales, no fotografías fieles de lo que ocurre en el plano mucho más complejo de la realidad concreta. Pese a todo, este ejercicio de diferenciación tipológica ha sido considerado útil, ya que puede ayudar a comprender mejor el sentido principal de los cambios estructurales más sustantivos en la actual fase de la evolución económica central.

Como se puede apreciar en los recuadros 4 y 5, si bien el petróleo continúa siendo un insumo estratégico para gran parte de los procesos industriales y de consumo, el "factor clave" en las formas de producción flexibles (o posfordistas) es la microelectrónica, al posibilitar el manejo de la información a bajo costo y la integración de todas las fases del proceso económico y la gestión empresarial en una misma unidad de tiempo real.

De este modo, el conjunto de ramas y sectores económicos centrales en el nuevo paradigma de producción flexible está vinculado a actividades relacionadas con la microelectrónica, los nuevos materiales, la biotecnología, la industria aeroespacial y aeronáutica, y no, como en el modelo fordista, a las grandes industrias petroquímica, siderúrgica, automotriz y de transporte o construcción naval.

El modelo de eficiencia en la organización del trabajo y las formas de producción fordistas se basa en las características de **uniformidad** y **repetitividad** propias de la producción en masa de productos estandarizados, realizada en la gran empresa, con utilización intensiva de energía y materiales, maquinaria especializada de alto costo de inversión e instalación, y muy baja o nula preocupación por los impactos ambientales de los procesos productivos o de consumo y el agotamiento de la base de recursos no renovables.

Asimismo, entre los rasgos de la organización "fordista" del trabajo en los países centrales se debe citar la cadena de montaje y la gestión "taylorista" del trabajo, así como la existencia de un "pacto social" entre empresarios, trabajadores y gobierno para garantizar por medio de convenios u otras modalidades de acuerdo colectivo una mayor estabilidad en el empleo y una evolución de los salarios acorde con los incrementos de la productividad.

En contraste con este tipo de regulación sociolaboral de carácter fordista, en las formas flexibles (o posfordistas) de organización del trabajo resalta la diversidad, así como también la mayor precariedad e inestabilidad del empleo, con un tipo de producción caracterizado por la búsqueda de la **diversificación** y la calidad de los productos, el uso intensivo de la información y el conocimiento, el empleo de maquinaria más versátil, el recurso a la subcontratación productiva y otras formas de organización industrial más flexibles y no solamente basadas en la internalización en la empresa de las diversas actividades o funciones productivas.

Recuadro 4
RASGOS BÁSICOS DEL "FORDISMO"

1.	* FACTOR CLAVE	* PETRÓLEO BARATO
2.	* ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y FORMA DE PRODUCCIÓN (UNIFORMIDAD Y REPETITIVIDAD)	* FÁBRICA / CADENA DE MONTAJE / TAYLORISMO * PRODUCCIÓN MASIVA DE PRODUCTOS ESTANDARIZADOS * USO INTENSIVO DE ENERGÍA Y MATERIALES * MAQUINARIA ESPECIALIZADA DE ALTO COSTO * RELATIVA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO - CONVENIOS COLECTIVOS - RELACIÓN SALARIOS/PRODUCTIVIDAD * BAJA O NULA PREOCUPACIÓN POR IMPACTOS AMBIENTALES
3.	* TIPO ÓPTIMO DE GESTIÓN EMPRESARIAL	* GRAN EMPRESA / OLIGOPOLIO * ORGANIZACIÓN JERÁRQUICA Y SEPARACIÓN DE FUNCIONES EMPRESARIALES * ACTIVIDAD DE I+D INTEGRADA EN LA EMPRESA * ECONOMÍAS DE ESCALA INTERNAS A LA EMPRESA * COMPETENCIA INTEREMPRESARIAL
4.	* RAMAS MOTRICES	* SIDERURGIA, PETROQUÍMICA, CONSTRUCCIÓN NAVAL, SECTOR AUTOMOTOR Y DE TRANSPORTE, INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN, BIENES DE CONSUMO DURADERO, INDUS- TRIA MILITAR * SERVICIOS VINCULADOS: TALLERES DE AUTOMÓVILES, DIS- TRIBUCIÓN GASOLINA, FINANZAS, TURISMO
5.	* INFRAESTRUCTURA VINCULADA	* AUTOPISTAS, CARRETERAS, ENERGÍA ELÉCTRICA * VIVIENDA Y URBANISMO * GRANDES COMPLEJOS RESIDENCIALES * INFRAESTRUCTURA PARA TURISMO MASIVO
6.	* MERCADO DE TRABAJO Y PERFIL DE OCUPACIONES	* ESPECIALIZACIÓN DEL TRABAJO * CALIFICACIÓN DE NIVEL MEDIO DE LA FUERZA DE TRABAJO
7.	* ASENTAMIENTOS TERRITORIALES	* CONCENTRACIONES URBANAS Y ECONOMÍAS DE AGLOME- RACIÓN * INTEGRACIÓN TERRITORIAL VERTICAL JERÁRQUICA * POLOS INDUSTRIALES
8.	* PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	* CENTRALIZADA * INDICATIVA PARA SECTOR PRIVADO * DIRIGISMO ESTATAL * UNIDAD DE ANÁLISIS PRINCIPAL: ESTADO-NACIÓN

Recuadro 5
RASGOS BÁSICOS DEL "POSFORDISMO"

1.	* FACTOR CLAVE	* MICROELECTRÓNICA (BAJO COSTO DE MANEJO DE INFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE TODAS LAS FASES DEL PROCESO ECONÓMICO EN UNA MISMA UNIDAD DE TIEMPO REAL)
2.	* ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y FORMA DE PRODUCCIÓN (DIVERSIDAD Y FLEXIBILIDAD)	* PRODUCCIÓN FLEXIBLE Y DIFERENCIADA * IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DEL PRODUCTO * USO INTENSIVO DE INFORMACIÓN * MAQUINARIA VERSÁTIL * MAYOR PREOCUPACIÓN POR IMPACTOS AMBIENTALES
3.	* TIPO ÓPTIMO DE GESTIÓN EMPRESARIAL	* EMPRESA CON CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN A MERCADOS CAMBIANTES. SUBCONTRATACIÓN DE EMPRESAS. MAYOR FLEXIBILIDAD DE PYME * INTEGRACIÓN HORIZONTAL DE LAS DIFERENTES FUNCIONES EMPRESARIALES * I+D COMO RESULTADO DE COOPERACIÓN ENTRE EMPRESAS Y SECTOR PÚBLICO * ECONOMÍAS DE GAMA Y ALCANCE * ECONOMÍAS DE ESCALA EXTERNAS A LA EMPRESA E INTERNAS EN EL TERRITORIO
4.	* RAMAS MOTRICES	* MICROELECTRÓNICA, NUEVOS MATERIALES, BIOTECNOLOGÍA, INDUSTRIA AERONÁUTICA * SERVICIOS VINCULADOS: EMPRESARIALES Y DE GESTIÓN; SERVICIOS FINANCIEROS
5.	* INFRAESTRUCTURA VINCULADA	* NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES * CENTROS DE FORMACIÓN E INNOVACIÓN EMPRESARIAL
6.	* MERCADO DE TRABAJO Y PERFIL DE OCUPACIONES	* HETEROGENEIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO * POLIVALENCIA DE LA FUERZA DE TRABAJO * PRECARIEDAD E INSEGURIDAD EN EL EMPLEO
7.	* ASENTAMIENTOS TERRITORIALES	* IMPORTANCIA DEL "ENTORNO" TERRITORIAL PARA FACILITAR LA INNOVACIÓN PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL * COMPETENCIA Y COOPERACIÓN EMPRESARIAL TERRITORIAL (REDES DE EMPRESAS LOCALES) * INSTITUTOS Y PARQUES TECNOLÓGICOS * CULTURAL LOCAL DE DESARROLLO
8.	* PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	* DESCENTRALIZADA * ESTRATÉGICA * CONCERTADA POR SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO * AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL * UNIDAD DE ANÁLISIS PRINCIPAL: CONGLOMERADOS ("CLUSTERS") TERRITORIALES Y SECTORIALES

En relación con el empleo, la mayor estabilidad relativa ofrecida por el modelo fordista, se ha deteriorado en las formas más flexibles de producción, en las que es recurrente la contratación precaria y temporal de mano de obra, lo que se suma a la segmentación y heterogeneidad del mercado de trabajo.

El perfil de ocupaciones del fordismo muestra también la utilización de mano de obra con nivel de calificación bajo o medio en las actividades de manufacturación y con mayores grados de especialización en el caso de las funciones de dirección, diseño, y gestión; mientras en el escenario posfordista, en cambio, resalta la mayor polivalencia e involucramiento *requeridos del trabajador o trabajadora que se desempeñan en la producción utilizando maquinaria flexible, así como el empleo del trabajo temporal, sin excesiva calificación, para las tareas más rutinarias.*

Según se ha indicado, en el modelo fordista el tipo ideal de organización productiva es la gran empresa, en la cual se buscan las mayores economías de escala internas a la firma (incluidas las de investigación y desarrollo), y se produce una rígida separación y jerarquización vertical de funciones entre los departamentos de dirección, diseño y métodos, gestión, producción y ventas, incluso con separación espacial de actividades.

Por el contrario, la fortaleza de la empresa posfordista no se sustenta necesariamente en el tamaño, sino en su capacidad para adaptarse a mercados cambiantes. De ahí que cuente con mayores posibilidades de incrementar su eficiencia productiva mediante la subcontratación y el funcionamiento sobre la base de redes de pequeñas y medianas empresas, en un entorno territorial en el que la cooperación y asociatividad entre empresas les permita acceder a los **servicios avanzados de apoyo a la producción**. En otras palabras, ya no se trata de buscar las economías productivas de escala y de variedad mediante la internalización en la propia empresa de los diversos aspectos sustantivos de la producción, sino de asegurar el acceso a éstos en el contexto territorial propio.

Además, a diferencia de la jerarquización de funciones propia de la gran empresa fordista, el óptimo de producción posfordista busca una mayor vinculación horizontal entre las funciones de dirección, diseño, administración, producción y comercialización, lo que es facilitado por la tecnología informática y, sobre todo, por una concepción diferente de la gestión empresarial, en la que la dirección de ésta se desplaza claramente hacia el taller, tratando de aprovechar mejor los resultados del trabajo colectivo.

Como se ha señalado, las principales ramas motrices en el modelo fordista, esto es, las vinculadas a las industrias refinadora de petróleo y petroquímica, automotriz, militar y de construcción naval, entre otras, van acompañadas de todo un conjunto de servicios que promueven el patrón

de producción y consumo masivos, tales como los servicios financieros (para facilitar y extender el consumo a plazos, por ejemplo), el turismo de masas, y la infraestructura, equipamientos y actividades relacionadas con dicho modelo, como la construcción de autopistas y carreteras, vivienda y urbanismo, distribución de gasolina y talleres de reparación de automóviles.

En el escenario posfordista, por el contrario, los sectores dinamizadores parecen ser los vinculados a la microelectrónica, las nuevas tecnologías informáticas, las industrias aeroespacial y aeronáutica, así como los servicios avanzados de apoyo a empresas y de especialización financiera, entre otros.

Existen, pues, claras diferencias entre el tipo de infraestructura que demanda cada uno de estos modelos de desarrollo. Mientras el fordismo privilegia la construcción de autopistas y carreteras, la producción de energía eléctrica, los grandes complejos residenciales y la infraestructura para el turismo de masas, el modelo posfordista alienta la creación de infraestructura de telecomunicaciones, centros de innovación y desarrollo empresarial, institutos tecnológicos sectoriales y parques tecnológicos, por citar algunos.

Así, el modelo fordista muestra una configuración espacial en la que destacan los polos y parques industriales, las concentraciones urbanas y las economías de aglomeración. Por el contrario, en el modelo posfordista cobra mayor importancia la construcción de un entorno o "atmósfera" de innovación empresarial en el territorio, a fin de garantizar la efectiva modernización del tejido productivo existente.

Así, la crisis de la planificación centralizada desde el núcleo estatal refleja también la crisis del modelo fordista. La planificación del desarrollo económico debe ser ahora descentralizada, participativa, estratégica y concertada entre las instancias pública y privada.

3. Factores decisivos para el desarrollo económico local

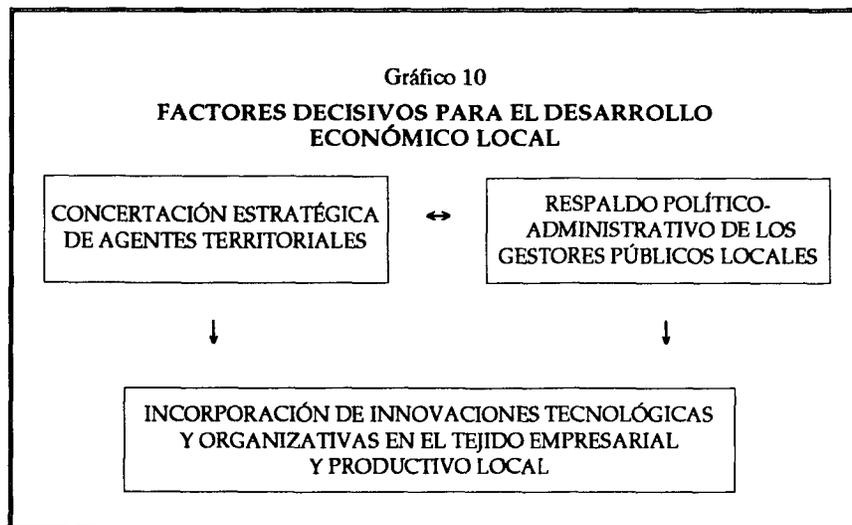
Normalmente, cuando se habla de estrategias de desarrollo económico, mayoritariamente se tiende a pensar en procesos vinculados a la industrialización, terciarización y urbanización, los cuales son asimilados a "modernización". De este modo, la estrategia de desarrollo "desde arriba", de carácter concentrador y basada en la gran empresa, pasa a ser considerada (a modo de una gran "idea-fuerza") como la vía fundamental para lograr el objetivo perseguido.

La fortaleza de las convicciones ideológicas, reiteradas de forma acrítica a través de las instituciones de enseñanza de la economía o de los principales medios de comunicación, ayuda a explicar la persistencia de una percepción incompleta acerca del desarrollo.

Sin embargo, es preciso subrayar que la estrategia de desarrollo concentrador no es la única existente ni la única posible, ya que también tienen decisiva importancia, sobre todo en términos de empleo y territorio, otras **estrategias de desarrollo "desde abajo"**, de carácter más difuso y sustentadas por factores no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales.

Generalmente, este tipo de desarrollo económico de corte local o regional (subnacional), basado en una utilización de recursos endógenos y generalmente llevado adelante por empresas pequeñas, ha ido surgiendo con poco (o ningún) respaldo político-administrativo por parte de las instancias centrales de la administración pública. La aparición de tales **iniciativas de desarrollo económico local** ha dependido esencialmente de los agentes territoriales, quienes han concertado diversos esfuerzos en tal sentido (Vázquez Barquero, 1988).

Naturalmente, el respaldo político-administrativo que presten los gestores públicos locales y la convicción de que se debe desempeñar un papel en el fomento económico territorial son factores decisivos en estas iniciativas de desarrollo local, para las cuales es también fundamental la concertación estratégica entre actores socioeconómicos locales (asociaciones de empresarios, entidades financieras, centros de consultoría para empresas, universidades e institutos de I+D, entre otros), con el fin de lograr incorporar innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial y productivo local (véase el gráfico 10).



Como es sabido, el logro de los equilibrios macroeconómicos no garantiza por sí sólo el desarrollo económico. Este depende, fundamentalmente, de la continua capacidad para introducir innovaciones tecnológicas, gerenciales y organizativas al nivel microeconómico de la actividad productiva y el tejido empresarial territoriales. Igualmente, se hace preciso efectuar una serie de intervenciones a nivel mesoeconómico, ámbito en el que tanto el sector público como los agentes privados empresariales deben ser capaces de abrir espacios de concertación estratégica y construir una institucionalidad político-administrativa que respalde el desarrollo.

El avance de los procesos de descentralización política debe facilitar la identificación y el fomento de iniciativas de carácter productivo y empresarial, ya que precisamente de ello dependen la más amplia difusión del crecimiento económico y la mayor generación de empleo productivo (factores decisivos para lograr el objetivo de la equidad social), así como la adquisición de un conocimiento más cabal sobre las características concretas del medioambiente territorial.

En resumen, para impulsar el desarrollo económico con equidad social y sustentabilidad ambiental es imperativo diseñar políticas mixtas en las cuales las medidas encaminadas a alcanzar los principales equilibrios macroeconómicos se acompañen con otras que busquen potenciar las potencialidades existentes en el territorio, tarea en la que tanto los gobiernos regionales como locales deben desempeñar un decisivo papel como animadores y facilitadores de la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial.

Naturalmente, esto exige conocer las nuevas funciones que deben cumplir las administraciones públicas territoriales para concertar con los agentes empresariales la construcción de ese entorno institucional propicio al fomento productivo y facilitador del acceso a los servicios de información, capacitación y financiamiento apropiados para las empresas pequeñas y medianas y las microempresas territoriales que, como ya se vio, constituyen la inmensa mayoría en el tejido empresarial de las sociedades latinoamericanas.

Así pues, mientras en las teorías y políticas del desarrollo concentrador se señala que las guías de éste son el crecimiento cuantitativo y la maximización del producto interno bruto, en las estrategias de desarrollo económico local se aprecia un mayor interés y preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas y el mejoramiento del empleo, el ingreso y la calidad de vida, así como por la conservación de la base de recursos naturales y el medioambiente territoriales (véase el recuadro 6).

Igualmente, al compararla con una estrategia basada en el apoyo financiero y tecnológico externo se destaca la importancia del esfuerzo endógeno por la mayor articulación del tejido productivo y empresarial

locales, la potenciación de los recursos propios, el compromiso de las entidades financieras locales y, en suma, la adaptación de innovaciones tecnológicas y organizativas a la base territorial, así como el mayor control del proceso de desarrollo por parte de los actores locales.

Estos planteamientos, que distan mucho de configurar un proyecto autárquico, apuntan básicamente a difundir el desarrollo por la vía de endogeneizar territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo. Suponen asimismo una respuesta radical a las tesis sobre la difusión del crecimiento económico a partir de las grandes empresas y aglomeraciones urbanas. El tipo de crecimiento predominante capitalista, concentrador, excluyente y basado en la gran empresa ha profundizado la heterogeneidad social, territorial y empresarial; así, ha vuelto ineludible una intervención concertada de los diversos actores sociales subordinados en favor de una propuesta de desarrollo que, aún conviviendo con la anterior, busque garantizar espacios de cohesión social y subsistencia digna para la mayoría de la población.

Recuadro 6

DIFERENCIAS ENTRE LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO

ENFOQUE CONVENCIONAL (desde arriba)	ENFOQUE ALTERNATIVO (desde abajo)
<ul style="list-style-type: none"> * CRECIMIENTO CUANTITATIVO COMO GUÍA: (MAXIMIZACIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO) 	<ul style="list-style-type: none"> * MAYOR PREOCUPACIÓN POR: <ul style="list-style-type: none"> → MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO → ASEGURAR LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL → ELEVAR LA CALIDAD DE VIDA → MEJORAR LAS RELACIONES LABORALES → SATISFACER LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LA POBLACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> * ESTRATEGIA BASADA EN EL APOYO EXTERNO (INVERSIONES EXTRANJERAS, AYUDA EXTERIOR) 	<ul style="list-style-type: none"> * POTENCIACIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS: <ul style="list-style-type: none"> → ARTICULACIÓN DEL TEJIDO PRODUCTIVO TERRITORIAL → MAYOR VINCULACIÓN DEL TEJIDO EMPRESARIAL LOCAL → MAS CONTROL DEL PROCESO DE DESARROLLO
<ul style="list-style-type: none"> * TESIS DEL "DERRAME" O DIFUSIÓN DEL CRECIMIENTO A PARTIR DE LOS NÚCLEOS CENTRALES (TESIS DE LA "LOCOMOTORA": LOS PAÍSES CENTRALES ARRASTRAN A LOS PAÍSES EN DESARROLLO) 	<ul style="list-style-type: none"> * IMPULSO DE INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

4. Características específicas del desarrollo económico local

En las estrategias de desarrollo económico local el territorio es concebido como agente de transformación social y no como un mero espacio funcional. En esta perspectiva del desarrollo local, el territorio socialmente organizado y sus características culturales e históricas son aspectos muy importantes.

Igualmente, la sociedad local no se adapta en forma pasiva a los grandes procesos y transformaciones en marcha, sino que despliega iniciativas propias, a partir de sus particularidades territoriales en los planos económico, político, social y cultural.

Se reitera entonces que a nivel territorial existe un potencial de recursos (humanos, institucionales, económicos, culturales), lo que supone un potencial de desarrollo endógeno. Para identificar esta potencialidad de desarrollo hay que disponer de información suficiente sobre los aspectos más sustantivos del tejido empresarial, tales como el censo de establecimientos o unidades productivas; su localización territorial; sus eslabonamientos productivos; el mercado de trabajo local; la articulación entre el sistema educativo y de capacitación de la fuerza de trabajo y los problemas y necesidades locales; las instituciones de capacitación empresarial y tecnológica; el sistema de investigación y desarrollo; el inventario de recursos naturales y ambientales; la estructura social y política; la tradición cultural local; y las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, por mencionar algunos.

Los poderes públicos locales y los agentes empresariales privados deben concertar la institucionalidad más adecuada para facilitar la recopilación sistemática de esta información o para promover la creación de los espacios de intervención público-privada definidos en estos ámbitos. Una municipalidad que no emprenda estas actividades queda condenada a distribuir las escasas transferencias sociales recibidas desde el nivel central, en lugar de situarse como agente animador del desarrollo económico local en la esfera de la producción y la generación de empleo e ingreso.

La existencia de capacidad empresarial innovadora a nivel local es, quizás, el elemento más decisivo para liderar el proceso de desarrollo y movilizar los recursos disponibles. La frecuente carencia de este componente decisivo para el desarrollo obliga a abordar su "construcción social". De ahí la trascendencia de estimular las actitudes creativas e innovadoras desde la base misma del sistema escolar. Esto puede justificar igualmente una intervención del gobierno local en la gestión empresarial directa allí donde exista escasez de empresarios innovadores, mientras se despliega en el territorio el citado proceso de construcción social para superar esa carencia en el futuro.

Como puede verse, en la búsqueda del desarrollo económico local no hay recetas ni dogmas. Y cabe subrayar, que no será el desmantelamiento del Estado el que llevará al desarrollo, sino la definición de una nueva agenda de actuaciones concertadas con el sector empresarial y el conjunto de la sociedad civil territorial (trabajadores, entidades financieras, universidades regionales, centros de consultoría e investigación científica, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, entre otros), en la que la planificación del desarrollo se visualice como una tarea colectiva de interés común para elevar el nivel de vida de toda la población.

Puede pues decirse, como señala Vázquez Barquero (1988), que el **desarrollo económico local** es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a un mejor nivel de vida de la población local, y en el que pueden distinguirse tres dimensiones principales:

- i) **Económica:** los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos endógenos con niveles de productividad suficientes como para competir en los mercados.
- ii) **Sociocultural:** los valores e instituciones locales permiten impulsar o respaldar el proceso propio de desarrollo.
- iii) **Político-administrativa:** las políticas territoriales facilitan o estimulan la creación de un "entorno innovador" favorable al desarrollo económico endógeno.

En la definición de una estrategia de desarrollo económico local pueden señalarse, igualmente, algunos aspectos y líneas de política fundamentales:

- i) La articulación productiva del tejido empresarial y las diferentes actividades rural-urbanas, agrario-industriales y de servicios en el territorio.
- ii) El compromiso con la generación de empleo productivo y el funcionamiento del mercado de trabajo local.
- iii) El conocimiento de las tecnologías que mejor se adecuen a la dotación de recursos y potencialidades territoriales; y la atención a las innovaciones tecnológicas y organizativas apropiadas para el nivel productivo y empresarial local.
- iv) La participación de los trabajadores locales en la redefinición de la organización productiva.
- v) La adaptación del sistema educativo y de capacitación profesional a la problemática productiva y social territorial.
- vi) La existencia de políticas específicas de respaldo a la pequeña, mediana y microempresa, así como orientadas a modernizar el sector de autosubsistencia y la economía informal.
- vii) El acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción (información, capacitación empresarial y tecnológica, financiación de la PYME y microempresa).

Algunas de estas líneas de política deben concertarse entre las diversas instancias públicas territoriales, a fin de diseñar las actuaciones en forma coherente. Así, por ejemplo, puede ser preciso reorientar las políticas de equidad interterritorial formuladas por la administración central (sobre infraestructura básica, equipamiento social y otras), para que respondan a la lógica de fomento productivo y empresarial en cada territorio del Estado.

De ahí que el traspaso de competencias reales y cuotas de poder que entraña la descentralización político-territorial constituya un requisito crucial para dotar a los territorios del máximo de autonomía y libertad en la aplicación de este tipo de estrategias de desarrollo local.

Como puede apreciarse una vez más, de este modo se posibilita el incremento de la cohesión y la capacidad de funcionamiento autónomo de la economía y la sociedad locales, volviéndolas menos vulnerables y subordinadas. El resultado de esto, lejos de debilitar el Estado, lo fortalece notablemente al reforzar su propia base social y económica.

5. La heterogeneidad de la acumulación de capital a escala mundial y la estrategia de desarrollo endógeno

Como se ha visto, al analizar el desarrollo económico no basta con referirse únicamente a los segmentos más desarrollados del capital productivo o financiero a nivel mundial. Junto al modelo de desarrollo concentrador y polarizado, basado en la gran empresa y las economías de escala, con fuertes impactos ambientales desfavorables, existen otras estrategias de desarrollo endógeno, en las que el territorio y los factores sociales, culturales, ambientales e históricos desempeñan un importante papel.

De hecho, en el escenario actual de globalización y apertura externa de las economías, la acumulación mundial de capital se presenta como un mosaico heterogéneo de diversos circuitos de obtención de excedentes, entre los que el núcleo globalizado posee el mayor dinamismo, pero cuya alusión no agota ni explica el funcionamiento de la totalidad.

En otras palabras, como se intenta ilustrar en el gráfico 11, la acumulación de capital a escala mundial exhibe un alto grado de heterogeneidad, ya que si bien el eslabonamiento de algunas de las actividades de los respectivos países con el núcleo globalizado transnacional es fuerte, existen también otros segmentos o circuitos de obtención de excedentes económicos cuya vinculación con dicho núcleo globalizado es limitada, muy reducida o nula, y poseen una lógica de funcionamiento distinta, como es el caso de la economía campesina, las microempresas de subsistencia, el sector informal, o las pequeñas empresas que producen para mercados locales o regionales.

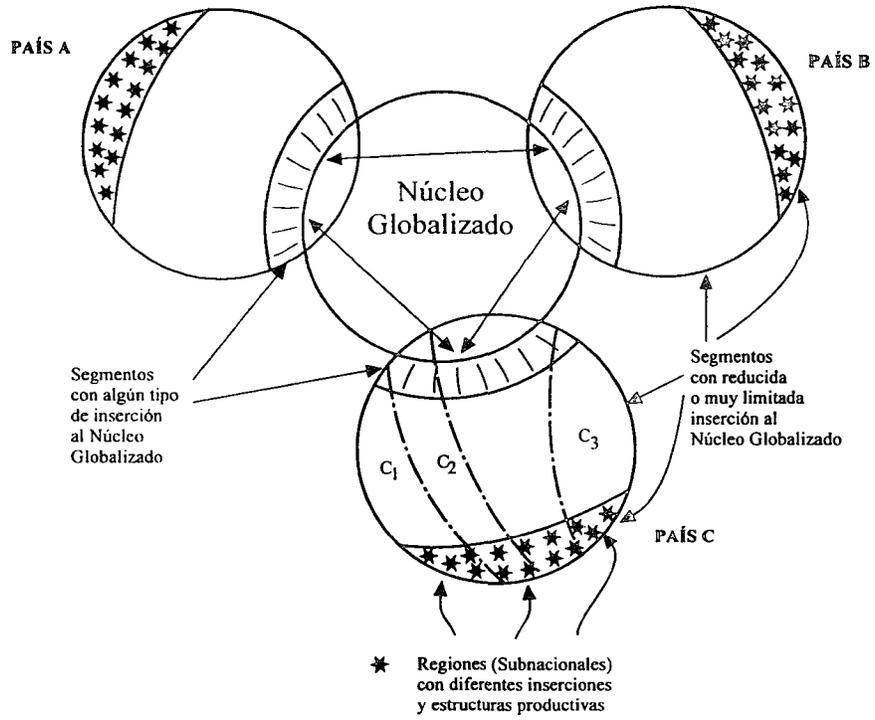
Es, por lo tanto, un error suponer que la lógica general de funcionamiento de los grandes grupos transnacionales explica la totalidad. La hegemonía de las fracciones globalizadas del capital es una cosa, pero otra bien distinta es la forma en que opera el conjunto del heterogéneo mundo real. De ahí la necesidad de adoptar una estrategia de desarrollo que considere esta complejidad en el proceso de acumulación de capital y aliente decididamente los procesos de difusión de innovaciones tecnológicas y empresariales en los ámbitos local y regional.

De este modo, tal como se resume en el recuadro 7, enfrentando al modelo de crecimiento polarizado, jerarquizado y concentrador se alza la necesidad de un desarrollo territorialmente más equilibrado, que impulse la descentralización y potencie las comunidades locales y regionales, a fin de que éstas asuman un papel decidido en pro del fomento productivo. Igualmente, en respuesta a un control social en manos de las clases que dominan el sistema funcional de la economía, surge la necesidad de un control democrático, ejercido por las comunidades locales y regionales y, en suma, por la sociedad civil.

Al diseñar políticas públicas no se trata, pues, de insistir solamente en intervenciones de tipo meramente compensatorio o asistencial en áreas atrasadas o deprimidas, ni tampoco de mejorar la "focalización" en los grupos más desfavorecidos para asegurar que las políticas redistributivas los beneficien efectivamente. La finalidad es, sobre todo, promover iniciativas de desarrollo local endógeno y de generación de empleo productivo para encarar los problemas de la pobreza y la marginación en forma más precisa, sostenida y consistente.

Para ello, resulta indispensable que los gobiernos públicos territoriales (locales y regionales) actúen como catalizadores y animadores de la creación de ese "entorno innovador" institucional, social, económico, político y cultural que impulse el desarrollo del potencial empresarial y productivo existente en el territorio.

Gráfico 11
**LA HETEROGENEIDAD DE LA ACUMULACIÓN
 A ESCALA MUNDIAL DEL CAPITAL**



Recuadro 7

DESARROLLO CONCENTRADOR Y DESARROLLO ENDÓGENO

ESTRATEGIA DE DESARROLLO CONCENTRADOR CONVENCIONAL	ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL DIFUSO
<p>* Desarrollo polarizado</p> <p>* Crecimiento jerarquizado y centralizado</p> <p>* Control social ejercido por clases que dominan el sistema funcional de la economía</p> <p>* Intervenciones y políticas principalmente compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas o deprimidas</p> <p>* Instrumentos e intervenciones sectoriales de fomento económico</p> <ul style="list-style-type: none"> - Polos de crecimiento - Polígonos industriales - Zonas francas 	<p>* Desarrollo territorialmente más equilibrado</p> <p>* Descentralización y potenciación de comunidades locales y regionales</p> <p>* Control democrático ejercido por comunidades locales, regionales y nacionales</p> <p>* Iniciativas de desarrollo local y generación de empleo productivo para encarar pobreza y marginación</p> <p>* El objetivo es crear un "entorno" institucional, económico, social, político y cultural que impulse el desarrollo del potencial local</p> <ul style="list-style-type: none"> -Difusión de innovaciones -Reorganización de base empresarial -Infraestructura -Servicios reales y financieros -Capacitación -Información

III. ESPACIO, TERRITORIO E INSTITUCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

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

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están transformando sustancialmente la economía y la sociedad contemporáneas. Sin embargo, no son sino uno de los elementos principales de la profunda reestructuración tecnológica, organizativa, social e institucional a la que se asiste desde la fase recesiva de la anterior "onda larga" de la acumulación capitalista. Así pues, todos los procesos productivos, las formas de organización del trabajo y de gestión empresarial, y los modos de regulación de los procesos socioeconómicos están siendo sometidos a cambios radicales de contenido y enfoque.

En tales circunstancias, de poco sirve pensar únicamente en el "espacio", esto es, en términos de distancia o costos de producción, ya que lo esencial es ver la manera de introducir innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el entramado productivo y empresarial; para lo cual es preciso definir las nuevas formas de actuación de la administración pública en sus distintos niveles territoriales, a fin de alentar el fomento productivo y la concertación estratégica entre actores, para el fomento del desarrollo económico y social.

En este sentido, es ineludible razonar en términos de "territorios socialmente organizados", concebidos de acuerdo con sus capacidades para materializar tales innovaciones y generar relaciones sinérgicas positivas entre los responsables de las actividades de producción, esto es, el tejido empresarial en su conjunto.

El concepto de "espacio" como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas suele conllevar la idea de homogeneidad y las preocupaciones fundamentales relacionadas con él se refieren a la distancia, los costos de transporte, la aglomeración de actividades, o la polarización del crecimiento. Sin embargo, en la perspectiva del desarrollo económico local y regional, el interés se centra en un concepto diferente, el de "territorio", que comprende la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características

ambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno de diversas estrategias y proyectos, así como la existencia de recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial y el acceso a ellos. En pocas palabras, frente al concepto de "espacio" como contexto geográfico dado, interesa resaltar el de "territorio" como actor del 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 y déficit de la balanza de pagos, entre otros), no considera a los actores socioeconómicos reales y, al mismo tiempo, simplifica o reduce el papel del territorio, que es contemplado únicamente como espacio geográfico, y no como actor del desarrollo. Desde la perspectiva aquí planteada se insiste, sin embargo, en que el espacio no es homogéneo, sino que existe una diversidad de situaciones y movimientos protagonizados por los actores territoriales socialmente organizados.

Al hacer referencia a un territorio se incluye, naturalmente, tanto a los gestores públicos locales y regionales, como a los actores privados empresariales y la sociedad civil en su conjunto. El desarrollo productivo no es un proceso que dependa sólo de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es el resultado exclusivo de las actividades empresariales privadas: el desarrollo depende de la forma en que el conjunto de la comunidad organiza la producción social. De hecho, el logro de la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas privadas es función "sistémica" de todo un conjunto de actividades que costea la sociedad, como la educación y la capacitación de recursos humanos, la salud, la higiene y la vivienda, la adecuada resolución de conflictos en el sistema judicial y, sobre todo, las medidas dirigidas a garantizar la disponibilidad de recursos estratégicos o servicios avanzados de apoyo a la producción en el triple frente de la información, la capacitación y el acceso a financiamiento.

De ahí la importancia de la intervención de los poderes públicos territoriales como "animadores" en la construcción de ese "entorno" de servicios que, en 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 los contenidos, instrumentos, actores y enfoques de ese proceso de planificación sean, sin duda, diferentes. En el momento actual, dicha intervención debe ser estratégica, participativa y esencialmente encaminada a crear los necesarios espacios de concertación entre los diferentes actores sociales en pos de una meta común, que es lograr el desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado y ambientalmente sustentable.

2. Principales cambios en el régimen de producción posfordista

Como sabemos, los principales cambios que exhiben los actuales regímenes de producción se relacionan con el tránsito desde formas estandarizadas propias de la producción en masa y basadas en economías de escala, hacia la búsqueda de economías de gama o variedad. El paradigma de la "producción flexible" o posfordista subraya, pues, el interés en la producción diversificada y de calidad, acorde con los diferentes segmentos (o "nichos") de mercado identificados en una demanda también segmentada y en constante evolución.

Sin embargo, la heterogeneidad no es patrimonio sólo de la demanda; la mundialización de la economía y la incesante introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los planos productivo y empresarial también se traducen en importantes modificaciones por el lado de la oferta, tales como la reorganización de la producción, las relaciones laborales y el mercado de trabajo, la ingeniería financiera, o el nivel de calificación de la fuerza de trabajo, entre otros aspectos.

Igualmente, más allá del fatalismo que normalmente suscita 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, pese a ser efectivamente hegemónica, no explica el funcionamiento de los restantes segmentos del capital, esto es, de la pequeña y mediana empresa en los mercados locales o regionales, la microempresa, el sector informal o la economía campesina, todas ellas formas de obtención de excedentes con amplia presencia en las sociedades de América Latina y el Caribe y del mundo en desarrollo en general.

Existe, por tanto, un ámbito de actuación posible en los diversos niveles territoriales, ya que no obstante su efectiva hegemonía, las fracciones más poderosas del capital productivo y financiero a nivel mundial sólo condicionan pero no eliminan las distintas prácticas y políticas viables de desarrollo local o regional.

Las mayores exigencias competitivas que imponen el actual contexto de globalización económica y la subyacente reestructuración tecnológica y organizativa obligan a empresas y poderes públicos territoriales a estrechar cada vez más los vínculos entre sus organizaciones y líneas de acción 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, el objetivo verdaderamente estratégico es crear redes territoriales de servicios avanzados de información, capacitación y financiación que faciliten a las empresas locales o regionales la adquisición de una adecuada "flexibilidad productiva"; ésta, por su parte, no puede reducirse a la adopción de medidas que conduzcan a la precarización del

empleo, la contención de los salarios o la explotación y agotamiento de recursos naturales no renovables, sino que debe contemplar el conjunto de actividades vinculadas a la generación de valor agregado por parte de las empresas, desde la gestión tecnológica y financiera hasta la comercialización y el servicio posventa, todas las cuales son susceptibles de innovación para adaptarse más fácilmente a las cambiantes condiciones de la demanda.

La construcción de este “entorno innovador” territorial que posibilite al tejido empresarial el acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción, el trabajo en red, la **cooperación entre empresas del mismo territorio**, o la vinculación entre entidades productivas y prestadoras de servicios, tanto privadas como públicas, es el objetivo esencial del nuevo paradigma posfordista o flexible, en cuyo marco el recurso estratégico fundamental es el mayor **conocimiento**, derivado de una más alta calificación del capital humano. Así, el trabajo en red prevalece sobre el trabajo en cadena y la anterior configuración centralista y jerárquica del modelo fordista, ya que ahora lo importante es construir toda una “arquitectura interactiva” y de interlocución entre actividades internas a la empresa y economías externas a ella, pero disponibles en el entorno 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, en el modelo posfordista son sustituidos tendencialmente por la mayor flexibilidad y complejidad productivas, la búsqueda de economías de diversidad, el control de calidad, la mayor sensibilidad a los impactos ambientales de los procesos económicos, la más estrecha integración entre las diferentes fases del proceso económico, desde la producción hasta el consumo, y la permanente tensión generada por la intensificación de la pugna competitiva en los mercados, que se convierten en los referentes principales de la organización empresarial.

Como se ha señalado, el concepto de “flexibilidad productiva” implica cambios en la calificación y polivalencia de los factores productivos con vistas a incrementar la capacidad de adaptación a las nuevas líneas de producción y de organización empresarial. En otras palabras, esto significa adquirir mayor capacidad para reorganizar por completo los diferentes enlaces de la “cadena de valor” (Porter, 1991). Este tipo de flexibilidad **dinámica u “ofensiva”** (Leborgne y Lipietz, 1994) es muy diferente de la **flexibilidad estática o “defensiva”**, cuya estrategia se limita a eliminar capacidad productiva excedente o despedir mano de obra, junto a solicitar del erario público recursos financieros adicionales para implementar planes que viabilicen sus operaciones.

Por otra parte, incrementar los intercambios dentro de la organización productiva supone admitir un aumento de la complejidad de las interacciones o interlocución que existe entre las empresas y su entorno territorial, el cual debe adaptarse continuamente a los incesantes cambios. Esto introduce un nivel de dificultad superior al del viejo esquema jerárquico del modelo fordista y la especialización de la producción en serie, cuya complejidad organizativa es menor.

Tal complejidad implica también la integración tecnológica e informática de las diversas funciones de la empresa (concepción o diseño del producto, fabricación, comercialización, servicio posventa), las cuales no pueden ya basarse en la simple jerarquización de tareas. Por el contrario, la red informática que hace posible todas estas interconexiones debe asegurar, en la misma unidad de tiempo real, la retroalimentación de los diferentes funciones de la producción en un sentido amplio; esto significa, por ejemplo, proporcionar a las actividades de diseño y fabricación de productos información instantánea sobre las ventas de éstos en los mercados. De aquí la importancia de la calidad de las relaciones entre servicios y funciones empresariales.

Todas estas nuevas circunstancias que cambian de forma radical las formas de producir, organizar o gestionar las actividades empresariales conllevan, naturalmente, mayores grados de incertidumbre y, además, una amenaza permanente de "falta de liquidez" (Greffé, 1990, pp. 84-85) dada la mayor dificultad para amortizar los considerables costos que implica trabajar con estándares permanentes de calidad y variedad, lo cual acelera la obsolescencia de productos, equipos, diseños y calificación de la mano de obra.

Si bien la integración tecnológica e informática de las diferentes funciones de la empresa puede ayudar decisivamente en todo este proceso de readaptaciones productivas y de gestión empresarial, igualmente las empresas deben enfrentar el riesgo de "falta de liquidez" y adoptar criterios eficientes para minimizarlos, lo cual resalta de nuevo la importancia de contar con un "entorno innovador" a nivel territorial, que facilite la cooperación o asociación empresarial en aspectos estratégicos, tales como apropiado diseño de los sistemas locales de difusión y adaptación de tecnologías o de investigación y desarrollo.

Finalmente, dado que la amortización de costos fijos basada en largas series de producción ya no corresponde a las formas óptimas de organización productiva, las economías de escala pierden su anterior importancia, e incluso se debilita la distinción entre costos fijos y variables. Así, las empresas se ven obligadas a buscar otras modalidades de funcionamiento que, además de ser sustentables desde el punto de vista ambiental, les permitan amortizar sus costes fijos lo más rápidamente posible; esto implica esforzarse por dar el mayor número de usos a los

equipos y tecnologías instalados, 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 exige a las empresas revisar el contenido de sus estrategias de innovación, a la vez que plantea a los actores territoriales la necesidad de facilitar la citada introducción de innovaciones productivas y gerenciales.

3. Las estrategias de innovación de las empresas y el acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción

Normalmente, en los planteamientos de la ciencia económica y la gestión empresarial convencionales el progreso tecnológico ha sido considerado como un dato exógeno. Sin embargo, como se ha dicho, 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 terminar de amortizarlas. Asimismo, el análisis económico debe incorporar plenamente la evaluación de los impactos ambientales, así como el cambio tecnológico, socio-institucional y territorial en relación con el desarrollo productivo y empresarial, abandonando las excesivas simplificaciones propias del enfoque macroeconómico predominante.

De este modo, una actitud cauta por parte de los empresarios, puede llevarles a adoptar trayectorias tecnológicas de carácter genérico, que admitan posibles bifurcaciones o su utilización en diferentes procesos productivos. Sin embargo, los empresarios innovadores pueden ir un paso más allá e intentar producir ellos mismos las tecnologías específicas que necesiten, es decir, crear sus propias trayectorias tecnológicas con vistas a endogeneizar el progreso técnico, para lo cual también pueden aprovechar su mayor conocimiento del medio local.

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) sólo pueden optar por esta posibilidad, que involucra más riesgos, si en el “**entorno territorial**” se dan las condiciones apropiadas de acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción. En otras palabras, la acción concertada entre actores públicos y privados a ese nivel intermedio (o mesoeconómico) del entorno territorial es básica para la difusión del desarrollo productivo y empresarial.

La transformación de recursos genéricos en recursos específicos es, por lo tanto, el objetivo principal de una estrategia que trate de endogeneizar el progreso técnico. En sociedades como las de América Latina y el Caribe, cuyas empresas son predominantemente de pequeña dimensión, parece evidente que la mayoría de ellas no puede asumir individualmente tal transformación, por lo que debe recurrirse a la cooperación entre empresas o a la adquisición de esos servicios avanzados

en el entorno territorial expresamente organizado para proveerlos. No es realista suponer que las PYME o las microempresas estén en condiciones de adquirir tales servicios tecnológicos en el mercado, lo que sólo puede hacer la gran empresa. De ahí que para impulsar el desarrollo productivo sea absolutamente necesario identificar las tareas concretas que debe emprender la concertación estratégica de los actores públicos y privados para la creación de la adecuada "atmósfera industrial" marshalliana.

Si se admite que la producción se compone de transacciones, las que pueden efectuarse tanto en un mercado como dentro de la empresa, es evidente que las distintas opciones productivas involucran diferentes "costos de transacción" (North, 1993; Williamson, 1989) que, en sentido estricto, no son únicamente los costos de producción, ya que incluyen también el tiempo y los recursos empleados en la preparación de las transacciones previas al inicio de la actividad productiva (búsqueda de activos y socios, negociación de contratos, entre otros), y los gastos en que se debe incurrir para asegurar la ejecución correcta de las transacciones, (por ejemplo, recursos a arbitraje).

Como ya se ha dicho, la estrategia empresarial debe determinar, sobre la base de los costos relativos de transacción, cuáles de las actividades se asumen dentro de la empresa y cuáles se buscan fuera de ella, sea mediante subcontratación de tales servicios con otras empresas o su adquisición en el entorno próximo. En el caso de las empresas que no pueden producir por sí mismas esos recursos estratégicos ni tampoco adquirirlos en el mercado, surge un "espacio intermedio" entre ambos que puede cubrirse mediante la cooperación o asociación interempresarial (Grefe, 1990).

Entre los recursos estratégicos correspondientes a este nivel intermedio cabe 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 PYME y las microempresas no pueden generar estos servicios avanzados dentro de sus reducidas estructuras organizativas ni tampoco adquirirlos en el mercado. Sin embargo, el acceso a ellos es determinante para su futuro inmediato. Así pues, la responsabilidad de construir concertadamente las instituciones encargadas de proporcionar dichos recursos estratégicos al tejido empresarial y productivo territorial recae en su mayor parte en los gestores públicos y los empresarios privados.

En suma, el acceso a los citados recursos estratégicos podría lograrse de varias maneras: i) en asociación con las grandes empresas orientadas al mercado mundial; ii) en asociación con otras PYME o microempresas; o iii) mediante una concertación entre actores públicos y privados para crear el "entorno" competitivo que asegure el acceso a esos servicios avanzados de apoyo a la producción.

La primera de estas vías puede presentar algunas limitaciones y dificultades derivadas de la lógica de funcionamiento predominante en la gran empresa vinculada al mercado mundial, la cual no tiene motivos para asumir la difusión del desarrollo a nivel local; las PYME o microempresas, por su parte, suelen tener muy poca capacidad de negociación ante los grandes grupos y, por consiguiente, sus posibilidades de incrementar la difusión de los impactos favorables de las subcontrataciones recibidas de la gran empresa son limitadas.

En el caso de las otras dos vías, asociación entre PYME y concertación entre agentes públicos y privados, resalta la necesidad de construir ese "entorno" que garantice el acceso a los recursos estratégicos señalados. En este plano, cabe a los poderes públicos territoriales un papel fundamental como animadores y arquitectos de la concertación estratégica entre actores sociales, lo que da sentido a una de las tareas principales de la planificación económica y social en la actualidad. En otras palabras, el incremento de las exigencias de competitividad obliga a diseñar políticas industriales, tecnológicas y de fomento productivo y empresarial de carácter descentralizado o territorial.

Como puede verse, la acción de los poderes públicos para impulsar iniciativas locales en favor del desarrollo no consiste en colocar empresas bajo su tutela, ni en producir directamente (aunque en ocasiones intervenciones de este tipo sean necesarias ante la falta de iniciativas innovadoras por parte del empresariado local), ni tampoco en "salvar" con financiamiento a grupos empresariales que quiebran. Por el contrario, su tarea es ayudar a construir los mercados de servicios empresariales y tecnológicos estratégicos para la producción, a fin de que las empresas tengan acceso a ellos en su entorno; alentar la demanda de tales servicios por parte de la PYME y la microempresa; y prevenir los posibles obstáculos que dichas empresas pudieran enfrentar y que les sería difícil vencer aisladamente.

Es así como se construye el desarrollo, a partir del reforzamiento del territorio, esto es, de la movilización productiva y empresarial de la propia sociedad local en torno de un proyecto de desarrollo territorial sustentable y equitativo.

4. Elementos básicos de las iniciativas locales de desarrollo

La primera condición para el éxito de las iniciativas locales en favor del desarrollo es la **coordinación de los diversos agentes** que actúan en el territorio. Normalmente, son los **poderes públicos locales**, en su calidad de garantes de la cohesión del territorio, los que asumen y promueven estas iniciativas. Otro de los pilares básicos de las iniciativas locales de desarrollo es la **participación activa** de dichos agentes territoriales.

También se debe asegurar el acceso a los servicios estratégicos para la incorporación de innovaciones tecnológicas y empresariales en el tejido productivo territorial, lo cual exige igualmente animar la demanda de tales servicios avanzados de apoyo a la producción por parte de la PYME y las microempresas existentes en el territorio, ya que no en todas ellas, por lo general, existe una convicción plena sobre la necesidad de incorporar a sus costos de producción estos activos intangibles como componentes fundamentales.

La forma concreta de esta política de animación por parte de los poderes locales no responde a un modelo único, como lo demuestra la diversidad de instrumentos utilizados en diferentes experiencias, como "viveros de empresas", parques tecnológicos e institutos tecnológicos sectoriales. La elección debe guiarse, en definitiva, por las características propias de cada territorio, ya que algunas fórmulas institucionales de interlocución resultan más apropiadas para unos que para otros.

La creación de "viveros de empresas" (o incubadoras de empresas) satisface la necesidad de multiplicar las iniciativas empresariales y alentar la transformación productiva territorial, para lo cual se comienza por atender los problemas que plantea el tránsito desde una simple idea de negocios a un proyecto empresarial, incluido el estudio de su factibilidad económica, financiera y ambiental.

Este tipo de ayuda a la gestación de nuevas empresas y empresarios puede prestarse de diversas maneras, una de las cuales es concentrar servicios elementales (administrativos y contables, telecomunicaciones, formación básica de gestión empresarial) en un edificio facilitado por el propio municipio, la cámara de comercio local o la asociación de empresarios, a fin de ofrecerlos a un costo razonable a los nuevos proyectos empresariales, incluido el de servir a la firma de domicilio provisional hasta que se convierta en una nueva empresa y pueda abandonar la "incubadora" para insertarse en el mercado. Igualmente, en estos "viveros de empresas" pueden realizarse encuentros sectoriales entre los nuevos empresarios y los que se encuentran en fases más avanzadas de sus negocios.

Entre estas iniciativas encaminadas a promover la gestación de nuevos empresarios, una más modesta son las denominadas "boutiques de gestión". Se trata de entidades que prestan servicios de consulta abierta a los interesados en realizar proyectos empresariales; ofreciendo esencialmente servicios de información o asesoramiento, por lo general no acompañados de los servicios elementales que proporcionan los "viveros de empresas".

Los parques tecnológicos tienen como precedente los "polos de crecimiento" del período desarrollista anterior, aunque el propósito de estos últimos se limitaba a tratar de atraer tecnologías ya existentes, mientras que el de los parques tecnológicos es crear, producir, adaptar o

difundir nuevas tecnologías, mediante la multiplicación del intercambio de recursos intangibles entre empresas y centros de innovación e investigación y desarrollo, concentrados geográficamente en un entorno territorial estratégico.

El éxito de los parques tecnológicos depende, pues, del grado de compromiso de los diversos actores territoriales que ofrecen conocimiento tecnológico y creatividad empresarial, así como de la densidad de sus intercambios de recursos intangibles estratégicos. Lo importante es que exista la capacidad de generar y adaptar nuevas tecnologías, aplicables específicamente al perfil de especialización productiva actual y potencial del territorio en cuestión, y que todo ese potencial creativo sea parte de la interlocución con el conjunto de empresas pertenecientes al mismo.

Sin embargo, para la PYME y la microempresa tanto los “viveros” como los parques tecnológicos adolecen de algunas insuficiencias, ya que, a partir de cierto punto, los servicios que precisan las empresas de esta categoría ya no son genéricos, sino que resulta necesario ofrecer respuestas técnicas especializadas acordes con los sectores de actividad concretos en los que compiten.

Estos servicios técnicos pormenorizados no son provistos por los “viveros de empresas” y, por lo general, tampoco suelen encontrarse en los parques tecnológicos. De ahí que en determinadas experiencias se haya recurrido a la creación de institutos tecnológicos sectoriales, en los cuales se intenta concentrar los esfuerzos por conocer y difundir las tecnologías específicas correspondientes a los productos regionales o locales, facilitar información sobre los mercados de dichos productos y prever su comportamiento, formar mano de obra apropiada, atender a las exigencias de certificación y homologación y, en suma, disponer de un conocimiento exhaustivo sobre los sectores concretos del perfil productivo territorial y sus potencialidades.

5. Las iniciativas locales de desarrollo y la responsabilidad del Estado

Las iniciativas locales de desarrollo se despliegan, naturalmente, en diversos ámbitos, tanto rurales como urbanos. Aunque estas iniciativas difieran notablemente según su contexto, la lógica a la que responden es esencialmente idéntica, esto es, buscar la movilización territorial a partir de la puesta en práctica de iniciativas empresariales productivas.

En lo que se refiere al desarrollo rural, conviene insistir en que éste no puede contemplar únicamente las actividades agrarias, ya que en ese medio es posible promover igualmente otras iniciativas, tales como las vinculadas al aprovechamiento industrial de productos primarios, la artesanía, la protección del medio ambiente, el turismo rural, ecológico y

de aventura, el agroturismo, la protección del patrimonio cultural y paisajístico, y el despliegue de los servicios. En otras palabras, también el desarrollo rural supone la creación de nuevas empresas y actividades, relacionadas o no con la agricultura, así como de un "entorno innovador" apropiado para asegurar el acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción y el fomento de la cultura innovativa a nivel local.

Por otra parte, en el medio urbano los poderes locales despliegan paralelamente iniciativas destinadas a luchar contra la pobreza y el desempleo, y en favor del medioambiente. En estos casos, la política de animación de proyectos locales de desarrollo se enriquece con las diseñadas para responder a estos requerimientos sociales, laborales y ambientales, ya que las políticas que buscan satisfacer necesidades fundamentales (por ejemplo, mediante la rehabilitación de viviendas en barrios degradados o la distribución de productos básicos en zonas aisladas), así como las que se ocupan de la reinserción de los trabajadores mediante el mejoramiento de su calificación profesional, o las que estimulan el reciclaje de residuos o materiales recuperables, son todas relevantes para el desarrollo y, como tales, constituyen iniciativas locales en favor de éste.

Finalmente, se debe señalar que el hecho de que los poderes públicos locales amplíen su protagonismo en todos estos ámbitos no significa que al Estado central ya no le corresponda un papel decisivo en las 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, entre otros, a los sistemas de ciencia y tecnología, educación y capacitación, sensibilización respecto del desarrollo sustentable y acciones en su favor, servicios de información y bases de datos de interés empresarial, prospección de mercados externos, infraestructura básica de energía, abastecimiento de agua, transporte y telecomunicaciones, y acceso a fuentes apropiadas de crédito y capital de riesgo para la PYME y la microempresa.

Como puede verse, existe todo un conjunto de actividades de **ordenamiento del territorio**, así como una visión productiva del medioambiente y de adecuación a las condiciones del "entorno" territorial que son responsabilidad del Estado central; estas actividades no deberían ser contempladas con un enfoque exclusivamente centralista, sino con una sensibilidad máxima respecto de las actividades promovidas desde el territorio, ya que sólo así será posible avanzar hacia una más amplia difusión del crecimiento económico y el empleo.

En tal sentido, parece oportuno indagar algo más acerca de los diferentes tipos de iniciativas locales de desarrollo, en particular de las orientadas a tres aspectos decisivos: el acceso a la información tecnológica, la capacitación de los recursos humanos y la financiación de la PYME y la microempresa.

6. Tipología de las iniciativas locales de desarrollo⁵

a) **Iniciativas locales en materia de desarrollo tecnológico**

Los esfuerzos dedicados a diseñar y mantener los sistemas de ciencia y tecnología (CyT) y de investigación aplicada para el desarrollo (I+D) exigen cuantiosos recursos, lo que justifica su concentración con el fin de lograr la suficiente "masa crítica" de capital humano en estos campos del conocimiento científico, básico y aplicado.

En este caso el sector público, al asumir los costos de este recurso estratégico, aporta una cooperación apreciable al sector privado empresarial, que en definitiva es el que luego se beneficia de estas inversiones en conocimiento⁶.

Ahora bien, la labor de los sistemas de ciencia y tecnología e investigación y desarrollo suele desenvolverse en campos de conocimiento excesivamente genéricos o vinculados a los requerimientos de las actividades orientadas al núcleo globalizado de la economía, y no siempre se centra en el tratamiento de los problemas específicos que enfrenta la totalidad del tejido productivo y empresarial en los diferentes territorios.

De igual modo, en el financiamiento de las líneas prioritarias de investigación tecnológica aplicada, a menudo no se consideran los problemas económicos y ambientales locales y regionales.

De este modo, como parte de la construcción del "entorno" territorial sistémico favorable al desarrollo parece necesario alentar también el diseño de políticas tecnológicas específicas, acordes con el perfil de especialización productiva, la dimensión empresarial y las condiciones ambientales existentes a nivel local y regional. En este sentido, las nuevas tecnologías ofrecen mejores perspectivas para el establecimiento de conexiones o redes entre empresas y bases de datos de información tecnológica, así como para el conjunto de la oferta de investigación y desarrollo.

En lo que atañe al Estado central, una política científica coherente con la búsqueda de una difusión más equilibrada del desarrollo productivo y empresarial en el territorio tendría que contemplar la descentralización concertada de buena parte de las inversiones en el sistema de ciencia y tecnología, ya que la asignación de éstas no debería obedecer únicamente

⁵En esta sección se sigue el trabajo de Greffe (1990). En realidad, todas estas iniciativas inciden claramente en el empleo y, por lo tanto, también podrían incluirse en una tipología centrada en las iniciativas locales en materia de empleo.

⁶Las propuestas en favor del desmantelamiento del Estado no suelen considerar las intervenciones públicas de este tipo que, sufragadas por el conjunto de la sociedad con sus impuestos, benefician principalmente a los grandes grupos empresariales.

a los planteamientos centralistas y los intereses de los grandes grupos empresariales, sino que debe considerar también los problemas tecnológicos que enfrenta el conjunto del tejido empresarial y productivo en los diferentes territorios.

Asimismo, junto con fomentar la capacidad de la investigación para adaptarse a los diversos problemas socioeconómicos y ambientales territoriales (para lo cual es decisiva la participación de los poderes públicos locales y regionales), se debe promover un tipo de investigación no especulativa, sino de carácter esencialmente aplicado. En otras palabras, el contenido de las líneas de investigación se tiene que vincular más estrechamente a los problemas del desarrollo concreto del territorio en cuestión, dejando de lado otros enfoques de dudosa utilidad social para la comunidad.

Por otra parte, las formas de incorporar las innovaciones tecnológicas parecen haber cambiado, ya que no se trata sólo de introducir un paquete genérico de equipos e información, sino de proveer nuevos conocimientos específicos para las empresas, lo que las obliga a comprometerse, asociada o concertadamente, con la construcción en el territorio de un entorno favorable a tal objetivo.

Así pues, es posible distinguir, por una parte, la producción y adaptación de conocimientos genéricos, responsabilidad que puede ser asumida esencialmente por el Estado central, y por otra, los esfuerzos locales y regionales en pos de una I+D específica, llevada a cabo con ayuda de institutos tecnológicos sectoriales, promovidos desde los territorios en que esos sectores son relevantes.

Los portadores del conocimiento tecnológico disponible a nivel territorial son los oferentes de servicios avanzados de apoyo a la producción, sean centros de consultoría, laboratorios de investigación, institutos de certificación y normalización de productos u otros; las empresas existentes; los poderes públicos locales y regionales; y, en suma, el "entorno" territorial innovador. Esto los convierte, por lo tanto, en actores y componentes principales de las **iniciativas locales de desarrollo tecnológico**, las cuales deben contemplar las diferentes tareas que implica la recopilación de información sobre tecnologías genéricas disponibles y sus posibles trayectorias (o bifurcaciones) hacia aplicaciones específicas, así como el análisis de la factibilidad económica, ambiental y financiera de los proyectos correspondientes.

Para facilitar el acceso de la PYME y la microempresa a la innovación tecnológica no basta, pues, con las ayudas financieras de tipo tradicional para la fabricación de prototipos, que normalmente sólo están al alcance de la gran empresa. En lugar de esto, se trata de construir los "entornos innovadores" territoriales, en forma concertada con el sector privado empresarial, entidades de desarrollo tecnológico y organizativo que

faciliten colectivamente el acceso a servicios avanzados (tecnologías de producto y proceso, conocimiento de nuevos materiales e insumos, análisis de impacto ambiental), procurando al mismo tiempo fortalecer la vinculación entre los sistemas educativo y de investigación científica y las necesidades y problemas de la base productiva territorial.

La existencia de estas entidades de desarrollo tecnológico y empresarial a nivel de región o localidad permite asimismo superar las limitaciones de las entidades representativas tradicionales del empresariado (cámaras de comercio, industriales y agrarias, asociaciones de industriales, de fomento fabril, y otras), cuyas actividades no suelen incluir este tipo de planteamientos, a fin de que también puedan desempeñar un papel activo y renovado en el esfuerzo de promoción empresarial y tecnológica.

Es igualmente importante difundir en el medio local actitudes creativas propicias a la innovación científica y tecnológica, tarea que puede ser asumida por diferentes instancias de la administración pública de acuerdo con otras entidades públicas o del sector privado, como fundaciones o universidades.

La creación de lugares físicos de promoción científica (museos tecnológicos, por ejemplo), así como la apertura de espacios permanentes dedicados a la presentación de las innovaciones científicas en los medios locales de comunicación, constituyen también medidas fundamentales para estimular esa cultura local favorable a la innovación y la asunción de riesgos. Los museos y las exposiciones científicas sobre la trayectoria histórica del desarrollo económico local son igualmente medios que permiten mostrar a estudiantes y al conjunto de la sociedad civil que la innovación no consiste sólo en introducir técnicas, sino que depende esencialmente del contexto social y cultural del territorio concreto. De este modo, las acciones encaminadas a recuperar y mantener el patrimonio industrial y ambiental forman parte de las líneas de construcción de dicho "entorno innovador" territorial.

Finalmente, cabe señalar los factores que hacen posible a las empresas pequeñas y medianas materializar estrategias específicas de incorporación tecnológica; se trata, en síntesis, de asegurar el acceso a: i) líneas de financiación adecuadas a sus características; ii) servicios avanzados de apoyo a la producción y apropiada oferta de espacios físicos e infraestructura; iii) recursos humanos calificados e I+D vinculada a los requerimientos del sistema productivo y empresarial territorial; y iv) espacios de concertación estratégica que permitan a los actores socioeconómicos territoriales llegar a acuerdos sustantivos respecto a la organización del trabajo y las formas productivas.

Naturalmente, no hay una fórmula única para construir adecuadamente las interrelaciones entre las empresas, el sistema de I+D y

el entorno territorial, social y ambiental, ya que mucho depende de las situaciones concretas, que difieren según se trate de áreas rurales o urbanas, grandes metrópolis o pequeños municipios, zonas de reciente o antigua industrialización, entre otras características. En todos los casos, sin embargo, los problemas de la innovación tecnológica implican aspectos técnicos, ambientales, sociales, institucionales y culturales.

Para los territorios con una base industrial en declive cabe añadir un comentario acerca de las limitaciones de los planes clásicos de reconversión sectorial (industria siderúrgica, del carbón, química básica, textil u otras), en comparación con las ventajas que puede proporcionar un acercamiento de orden territorial, en el que las diversas potencialidades del territorio se contemplen como un todo, y no únicamente como un problema de supervivencia de la empresa o el sector.

En resumen, en algunos casos el esfuerzo de los poderes públicos locales puede dirigirse a impulsar el conocimiento científico y técnico con vistas a gestar una cultura local innovadora; en otros, a reforzar las actividades productivas ya existentes y fomentar la sustitución de equipos y métodos de producción anticuados; o bien a alentar la creación de espacios de concertación estratégica entre actores socioeconómicos para lograr una adecuada regulación socioterritorial.

b) Iniciativas locales en materia de formación de recursos humanos específicos

La disponibilidad de recursos humanos calificados constituye quizás el elemento estratégico más importante para garantizar el éxito del proceso de innovación productiva y empresarial. También es el recurso cuya formación requiere más tiempo, inversiones y atención, sobre todo para incorporarle tanto los elementos específicos del perfil productivo concreto, como la dimensión de polivalencia que demandan los escenarios productivos flexibles y en permanente cambio.

Sin embargo, como las iniciativas locales en materia de capacitación no producen resultados tangibles de inmediato, ya que se trata de inversiones a mediano o largo plazo, las empresas no muestran excesivo interés en invertir en capacitación; además, siempre existe la posibilidad de que el trabajador, una vez capacitado, busque una alternativa de empleo más interesante o mejor remunerado.

Por otra parte, los contenidos educativos y de capacitación profesional deben ser diseñados por los actores sociales en forma concertada, con la participación expresa de empresarios y sindicatos, a fin de asegurar que la lógica burocrática que rige el funcionamiento tradicional de los ministerios de educación y ciencia no predomine sobre los elementos de cambio y renovación que requiere cada territorio.

Es difícil esperar que un esquema totalmente centralizado admita la flexibilidad o capacidad de adaptación suficiente como para incorporar una oferta de capacitación que responda a los problemas económicos, ambientales, organizativos y sociales de los distintos mercados locales de empleo. 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 disponibilidad de recursos financieros para adquirir equipos y construir edificios e infraestructura, a fin de asegurar la igualdad de acceso a la educación a todos los ciudadanos.

Identificar las nuevas necesidades de capacitación e incorporarlas a los sistemas educativos territoriales es, pues, una tarea fundamental en las iniciativas locales para la formación de recursos humanos, las cuales pueden reducir o eliminar la demora y la inercia tan frecuentes en los esquemas centralizados. El corporativismo y la endogamia que caracterizan a los cuerpos de profesores e investigadores funcionarios del Estado son rasgos que expresan por sí solos las desventajas y carencias de un sistema burocrático y centralista de contratación de docentes que no parece estimular en grado suficiente la creatividad científica ni la sensibilidad para captar la especificidad de cada territorio. De este modo, ante una lógica de carácter burocrático-corporativa que busca esencialmente defender privilegios, es posible impulsar otra, concertada territorialmente, que privilegie el servicio público y el desarrollo económico del conjunto de la sociedad.

Con la participación de los agentes empresariales, las iniciativas locales pueden también ayudar a incorporar los períodos de práctica en empresas, a fin de eliminar el sesgo excesivamente teorizante y con escasas aplicaciones concretas de que adolece la enseñanza académica tradicional. Igualmente, las iniciativas locales pueden introducir en los niveles de formación inicial, como ya se señaló, los rasgos socioculturales e históricos específicos del territorio. Esta formación inicial debe ser difundida al conjunto de la sociedad civil, resaltando el aprendizaje de las tecnologías de información y el estímulo de la capacidad innovativa.

Asimismo, en el marco de las iniciativas locales se pueden elaborar, de manera concertada, diagnósticos más precisos y tempranos acerca de las calificaciones e información específicas que requiere el desarrollo productivo y empresarial del territorio, y también promover más fácilmente la concertación estratégica entre los representantes empresariales y sindicales en los mercados locales de empleo.

Por otra parte, la lógica territorial de estas iniciativas locales en materia de formación de recursos humanos permite plantear ciertos temas en forma más global y no sólo vinculados a los problemas de desempleo o de falta de calificación de la mano de obra. La capacitación de los recursos humanos no comprende únicamente la actividad en la esfera productiva,

ya que también es 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 la recreación, en todos los cuales es posible hacer surgir nuevos proyectos productivos y, por consiguiente, empleos.

Esta ampliación de la óptica con que debe contemplarse la capacitación ciertamente torna insustituibles las iniciativas locales. Su "polivalencia" no se limita, pues, a la inclusión de nuevas especialidades profesionales en campos fundamentales del conocimiento científico y técnico, ya que también se trata de desarrollar las capacidades empresariales y de gestión, a fin de incorporar las dimensiones económica, técnica, ambiental y organizativa de cualquier proyecto productivo. De este modo, junto con el dominio de campos tecnológicos básicos en materia de gestión o informática, se trata de estimular y reforzar las habilidades para la transformación productiva y empresarial.

Así, esta perspectiva ampliada de la formación de recursos humanos constituye tanto un elemento decisivo para el cambio cultural que requieren nuestras sociedades, como un punto de partida para la transformación productiva. Se vuelve preciso, por lo tanto, incorporarle la lógica socioeconómica y ambiental del desarrollo local, si es que se pretende ser coherente con el hecho de que la adaptación al cambio tecnológico es, en primer lugar, un proceso de transformación social en todo el territorio.

Los "viveros de empresas" y los institutos tecnológicos sectoriales antes mencionados también son parte del entorno institucional de capacitación si en ellos se ofrecen algunos servicios de esta naturaleza. No hay, pues, líneas gruesas de separación entre las iniciativas locales en favor de la innovación tecnológica y las orientadas a la capacitación de recursos humanos; tampoco podría ser de otra manera, ya que el capital humano calificado es el factor estratégico de la innovación técnica.

En suma, también las iniciativas locales en materia de capacitación pueden ser numerosas y variadas. El papel del Estado continúa siendo fundamental para asegurar la provisión de recursos, infraestructura y equipos, pero su acción debe coordinarse con las iniciativas subnacionales (locales y regionales), mucho más flexibles y capaces de identificar las necesidades, recursos y potencialidades del desarrollo productivo y empresarial del territorio, así como de lograr acuerdos de concertación estratégica entre los actores sociales involucrados.

c) **Iniciativas locales en materia de financiación del desarrollo**

El acceso a financiación adecuada para la PYME y la microempresa es otro de los recursos estratégicos respecto del cual las iniciativas territoriales también desempeñan un papel muy importante. Por lo general, la falta de

líneas de crédito que se ajusten a las circunstancias y características de la pequeña y mediana empresa, así como la falta de líneas de capital de riesgo, capital semilla, o sociedades de garantía y aval, dificultan considerablemente el surgimiento de 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 han estimulado el encauzamiento de la inversión hacia aplicaciones productivas.

Falta, pues, una orientación estratégica específica que facilite acceso al crédito a este mayoritario segmento del tejido empresarial a fin de posibilitar la concreción de sus proyectos innovadores. Por lo general, la PYME y la microempresa enfrentan las prácticas clásicas del sector financiero, caracterizadas por una visión de corto plazo del negocio bancario, la exigencia de obtener ganancias inmediatas y el requisito de avales patrimoniales tradicionales, con los que la mayor parte de las empresas de tamaño reducido no suele contar.

El criterio de los mecanismos clásicos de financiación, que privilegia más la obtención de ganancias rápidas que la visión a mediano y largo plazo de los negocios empresariales dificulta, por lo tanto, la financiación de nuevos proyectos de la PYME y la microempresa. En otras palabras, esos mecanismos tradicionales de acceso al crédito están diseñados con un marcado sesgo en favor de la gran empresa, lo cual constituye una importante rémora en países cuyo tejido empresarial está formado en su mayor parte por empresas de reducido tamaño, como ocurre en América Latina y el Caribe.

Por consiguiente, para promover y difundir el desarrollo productivo y empresarial se requiere que los agentes financieros configuren una visión del desarrollo, lo cual puede ser considerablemente más fácil de concretar a nivel territorial. En efecto, gran parte de las experiencias que logran el éxito empresarial suelen contar con el decisivo respaldo de entidades crediticias de alcance territorial, ya que su colaboración con las empresas locales es mucho más expedita.

Igualmente, desde la instancia pública central se puede influir en las principales entidades financieras del Estado para que se definan líneas especiales de crédito acordes con el perfil específico de la demanda proveniente de la PYME y la microempresa.

Así pues, el Estado central debe hacer algo más que las clásicas operaciones de fijar ventajas fiscales o conceder algunas facilidades mediante el acceso a tipos preferenciales de inversión. La financiación con vistas a crear nuevas empresas innovadoras incorpora componentes adicionales de incertidumbre que obligan a recurrir al capital de riesgo. Las características de este tipo de financiación exigen una adecuada selección de iniciativas, una gestión rigurosa de los planes de la empresa, así como

la asociación entre varios interlocutores. Se trata de una modalidad de gestión en la que los agentes financiadores de algún modo comparten con la empresa el futuro de ésta, sobre la cual tienen un conocimiento pormenorizado.

Una asociación entre entidades privadas y públicas permite reducir esos riesgos adicionales, ya sea por la vía de actuaciones concertadas y el aporte de avales colectivos en el ámbito financiero, o bien del ofrecimiento de otros tipos de avales, tales como estudios de viabilidad técnica y económica elaborados expresamente por las agencias territoriales de desarrollo.

Como puede verse, los poderes públicos locales desempeñan un papel importante al ayudar a introducir la perspectiva del desarrollo local en el ámbito territorial respectivo, lo cual también redundará en beneficio a mediano y largo plazo para las propias entidades financieras.

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

En el plano local, las entidades de crédito pueden facilitar, igualmente, una mayor captación del ahorro para destinarlo a impulsar actividades productivas en el propio territorio. Algunas experiencias de redes de cooperativas, como las creadas a mediados de los años cincuenta en Mondragón, en el País Vasco, muestran la gran diversidad de actividades en la prestación de servicios comunes de apoyo a la producción y de financiamiento de proyectos productivos, en los que la Caja Laboral Popular, una entidad financiera local, ha desempeñado un papel determinante. Precisamente por ello, las unidades familiares no dudaron en invertir localmente sus ahorros para así contribuir al desarrollo territorial y, por ende, a la generación de empleo, así como a otras actividades en beneficio de la propia colectividad.

Como puede verse, la ingeniería financiera local no puede limitarse a ser una mera transposición de la aplicada en el plano nacional. Lo que corresponde es promover los mecanismos ya citados de concertación y construcción del "entorno" territorial, entre cuyos componentes cabe un papel fundamental a las iniciativas locales de financiación del desarrollo.

7. Las políticas de desarrollo local

En resumen, la difusión del desarrollo depende de la incorporación del territorio socialmente organizado y de la capacidad de éste para lograr que se introduzcan las necesarias innovaciones tecnológicas y organizativas en

su tejido productivo y empresarial. La tesis del “derrame” de los efectos positivos que genera el crecimiento económico concentrado en grandes empresas y núcleos urbanos no ha sido demostrada en la práctica. En lugar de seguir recurriendo a la metáfora de la “locomotora” que supuestamente arrastra tras sí el crecimiento de los territorios en desarrollo, parece requerirse otro tipo de símil más apropiado y más real.

Entre los rasgos que caracterizan el modelo de desarrollo posfordista actual figura la creciente importancia de las economías basadas en la diferenciación y calidad de los productos, que deriva de un análisis más detenido de la segmentación de la demanda. Sin embargo, esto no debería interesar únicamente en el marco de planteamientos elitistas que buscan identificar los segmentos con mayor capacidad adquisitiva, sino también en el de los que persiguen la satisfacción de las necesidades básicas en los segmentos de demanda potencial que actualmente carecen de tal capacidad.

La incorporación de esos segmentos de población, mediante el fomento de proyectos y la generación de empleos a nivel local en forma acorde con las demandas reales insatisfechas en materia de alimentación, vivienda, vestuario, medioambiente, calidad de vida y otras, constituye un tipo de intervención en el que las políticas sociales superan su frecuente enfoque meramente asistencial y se convierten en palancas del desarrollo productivo con equidad social y sustentabilidad ambiental.

Como ya se ha reiterado, la introducción de innovaciones tecnológicas es crucial para el desarrollo. Pero esto no consiste en incorporar a las empresas un paquete exógeno de técnicas que pueden adquirirse en los mercados. Por el contrario, se trata de una acción esencialmente creativa por parte de las empresas, y consiguientemente de carácter endógeno, que puede ser facilitada en forma decisiva por la existencia de un “entorno territorial innovador” de servicios empresariales avanzados, y que consiste en que las empresas adapten conocimientos innovativos genéricos (tecnológicos u organizativos) con vistas a producir, por sí mismas, conocimientos específicos.

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

Otro de los componentes de ese entorno innovador debe ser el estímulo a la cooperación interempresarial, ya que el logro de la competitividad no es incompatible con el recurso a la cooperación entre empresas para acceder a algunos de los recursos estratégicos citados.

Los objetivos de las políticas de desarrollo local deben derivar de las estrategias que establezca cada territorio, las cuales, a su vez, tienen que guardar adecuada coherencia con las restantes políticas a nivel del Estado. En este terreno no hay recetas únicas, pero entre dichos objetivos cabe citar los orientados a: i) estimular y detectar iniciativas productivas; ii) facilitar a las empresas locales el acceso concertado a los servicios avanzados de apoyo a la producción; iii) establecer mecanismos para la financiación de nuevas empresas y una oferta de crédito acorde con las características de la PYME y la microempresa; y iv) incentivar la cooperación interempresarial en el territorio.

La política de desarrollo local difiere, pues, de la política industrial tradicional en que centra su atención en la PYME y la microempresa, así como en la creación de nuevas empresas innovadoras, en lugar del habitual sesgo en favor de la gran empresa. Esto no significa que las grandes empresas y los eslabonamientos productivos generados en el territorio a partir de ellas no deban ser objeto de interés para el desarrollo económico local; lo que se quiere destacar es la primordial importancia otorgada a las empresas de pequeña y mediana dimensión, que constituyen, como vimos, la parte mayoritaria y más vulnerable del tejido empresarial, y un colectivo del que generalmente depende la más amplia difusión del crecimiento y el empleo en los diferentes territorios de un país.

Igualmente, la política de desarrollo local difiere de la política clásica de ordenamiento del territorio en que su objetivo no es la localización de inversiones en el espacio, sino el fomento de nuevas actividades productivas y empresariales a partir de planteamientos acerca del desarrollo endógeno y sustentable en un territorio.

En otras palabras, las políticas de desarrollo local implican una coherencia mucho mayor con los procesos de **descentralización** y difusión territorial del crecimiento económico. En este tipo de políticas el desarrollo económico es concebido como un proceso del que 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 el resultado de la búsqueda de equilibrios irreales de grandes agregados estadísticos macroeconómicos, sino el fruto de los diversos esfuerzos y compromisos de los actores sociales en sus territorios y medioambiente concretos.

IV. DESCENTRALIZACIÓN E INSTITUCIONES DE FOMENTO ECONÓMICO: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA

En este capítulo se expone la reciente experiencia de las instituciones intermedias (o mesoeconómicas) de desarrollo territorial en España, creadas con el decisivo impulso de los gobiernos regionales, en forma concertada con otros actores sociales locales.

Se destaca su determinante función de fomento económico en la nueva política de desarrollo regional y local, algunos de cuyos rasgos más sustantivos son la importancia otorgada a la innovación tecnológica y su difusión territorial; la mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales con respecto a los problemas de su territorio, en detrimento de las políticas regionales centralistas; el interés en las pequeñas y medianas empresas (PYME), caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios que experimentan los procesos productivos y los mercados; y la adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de apoyo a la producción o servicios avanzados a empresas.

Más allá de una presentación descriptiva, en este trabajo se aporta una sistematización de los instrumentos a los que puede recurrir en su acción este tipo de entidades de desarrollo regional o local. Se concluye que no apreciar adecuadamente la necesidad de intervenciones territoriales concertadas entre los sectores público y privado empresarial, y limitarse al simple control de los grandes agregados macroeconómicos puede retardar el propio proceso de desarrollo nacional o conducir a una difusión desequilibrada en el territorio.

1. Introducción

Los profundos cambios tecnológicos, económicos, organizativos y sociales que han caracterizado el largo período de crisis y reestructuración en la fase recesiva de la onda larga de acumulación capitalista iniciada en la segunda posguerra, trajeron consigo el abandono de los anteriores planteamientos

en materia de desarrollo regional y dieron paso a la adopción de un nuevo enfoque de la política regional con diferentes objetivos, agentes e instrumentos.

En esta reorientación del enfoque de la política regional, el énfasis se desplazó hacia un conjunto de nuevos ejes estratégicos, con la finalidad principal de dinamizar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones. En tal sentido, los siguientes elementos han pasado a cobrar particular importancia:

- i) las innovaciones tecnológicas y su difusión territorial;
- ii) la mayor responsabilidad de los gobiernos regionales y locales respecto de los problemas de su territorio, en detrimento de las políticas regionales centralistas;
- iii) las pequeñas y medianas empresas (PYME), caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios que experimentan los procesos productivos y los mercados; y
- iv) la adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de apoyo a la producción o servicios avanzados a empresas (véase el recuadro 8).

Igualmente, el cambio de orientación de la política regional ha entrañado transformaciones de los instrumentos de intervención, con el objeto de adaptarlos a los nuevos problemas. Así es como durante el decenio de 1980 surgieron en España las Agencias de Desarrollo Regional, dependientes de las Comunidades Autónomas (o regiones), como un nuevo instrumento de intervención en el ámbito del desarrollo territorial, diseñado para buscar la regeneración económica regional y constituirse en entidades gestoras de la política de promoción económica de los gobiernos subnacionales.

En suma, el propósito fue fomentar un proceso de crecimiento, basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, mediante el estímulo a la creación y adaptación del tejido empresarial del territorio, así como a la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas, todo lo cual exige la intervención de los niveles administrativos territoriales (regionales y locales) a fin de facilitar la apertura de espacios para la concertación y movilización de los diversos actores socioeconómicos con vistas a apoyar el incremento de la eficiencia productiva, la competitividad y la creación de empleo.

Recuadro 8

**NUEVOS EJES ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA
ECONÓMICA TERRITORIAL**

- *Importancia de las innovaciones tecnológicas y organizativas y su difusión en la base productiva y el tejido empresarial de las regiones, provincias y municipios.
- *Descentralización para asignar mayor responsabilidad a los gobiernos subnacionales respecto de los problemas territoriales y ambientales en su región o localidad.
- *Desarrollo de los servicios avanzados de apoyo a la producción y creación del "entorno" sistémico de la competitividad territorial.
- *Interés en las pequeñas y medianas empresas (PYME) y microempresas, que constituyen gran parte del tejido empresarial en los países de América Latina y el Caribe, a fin de asegurar su acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción, como aspecto clave para la difusión territorial del crecimiento y el empleo.

2. Origen y objetivos de las Agencias de Desarrollo Regional

Las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) nacieron como entidades de promoción económica, en vista de la ineficacia de los instrumentos tradicionales de corte centralista para responder a los profundos cambios acarreados por la reestructuración económica y organizativa a escala global. La crisis económica y las exigencias de la reestructuración productiva obligaron al gobierno central a dar absoluta prioridad a las políticas macroeconómicas de ajuste y a las medidas de reconversión sectorial, lo que relegó a un segundo plano las acciones de política regional. De este modo, las regiones pasaron a ser escenario de una política debilitada, junto con las intervenciones sectoriales y las dirigidas a enfrentar los crecientes problemas del desempleo.

En ese contexto han ido surgiendo las Agencias de Desarrollo Regional, así como otras iniciativas similares a nivel municipal, con el objeto de dar respuesta a un complejo conjunto de problemas vinculados, por una parte, a las transformaciones necesarias a nivel microeconómico productivo y empresarial y, por otra, a la creciente demanda de empleo, ya que como resultado del progreso de la descentralización, la población comenzó a manifestar sus demandas ante los nuevos gobiernos regionales y locales democráticamente elegidos, obligándolos así a buscar respuestas concretas a las mismas.

Fue así como, en el caso de España, el avance de la descentralización, como parte del esfuerzo por restaurar la democracia, propició la adopción del enfoque antes descrito por parte de los gobiernos regionales y locales más comprometidos con sus propios territorios, lo que significó que abordaran políticas de fomento productivo y empresarial, así como de generación de empleo, mientras el gobierno central focalizaba su atención en el control de los grandes agregados macroeconómicos.

En ese contexto se crearon las Agencias de Desarrollo (a nivel regional, local o municipal) como entidades financiadas principalmente por la administración pública territorial correspondiente, pero con un diseño y un campo de acción independiente del sector público, ya que el propósito fue dotarlas desde el principio de facultades, flexibilidad y autonomía suficientes como para promover con eficiencia el desarrollo productivo y empresarial; así se evitaba la rigidez burocrática que suele caracterizar al aparato estatal y, al mismo tiempo, se fortalecía la credibilidad de las Agencias y la confianza del sector empresarial en su funcionamiento.

Por lo tanto, las ADR no forman parte del sector público regional, sino que son instituciones de promoción económica concebidas como empresas, que deben actuar como tales, y cuentan con la confianza y la participación del sector empresarial territorial, así como de las entidades financieras y académicas regionales.

En otras palabras, son “agencias intermedias”, representativas de una nueva modalidad de funcionamiento del sector público y ajenas a los comportamientos tradicionales de la administración estatal. El ámbito regional (o local) de su jurisdicción institucional les permite conocer mejor y ser más sensible que la administración central con respecto a los problemas, recursos, potencialidades y demandas regionales. Sobre esta base, las ADR intentan superar los obstáculos que dificultan el acceso de las PYME y las microempresas regionales o locales al conjunto de servicios avanzados de apoyo a la producción, tales como la información sobre mercados, tecnologías, diseño, financiación, investigación y desarrollo, gestión empresarial, capacitación de recursos humanos, formulación de proyectos y otros.

Su mayor conocimiento del contexto económico y ambiental, así como su proximidad a los agentes sociales regionales, permite a las ADR aprovechar mejor los recursos naturales, humanos, físicos y financieros disponibles; plantear de manera más eficiente los eslabonamientos productivos y comerciales en la estructura económica territorial; diseñar más adecuadamente los proyectos de investigación científica y la política tecnológica apropiadas; y facilitar la concertación estratégica entre los diversos actores sociales territoriales.

Como es sabido, desde la perspectiva del desarrollo empresarial se requiere generar, adoptar y difundir innovaciones tecnológicas y

organizativas fundamentales. De ahí la importancia de que las ADR (y las agencias de desarrollo local, cada una a su escala) estén en condiciones de facilitar la construcción de un "entorno" socioeconómico apropiado, mediante acciones interrelacionadas de corte horizontal (como prestación de servicios de información tecnológica, capacitación en gestión empresarial, asesoría sobre estrategias de mercado), con un estilo de intervención (o interlocución) intermedia, muy diferente de las ayudas tradicionales de corte vertical, directamente dirigidas a subvencionar costos o anticipar inversiones productivas.

De este modo, el diseño de incentivos que reduzcan los riesgos derivados de la introducción de innovaciones tecnológicas, así como la adopción de medidas horizontales de apoyo indirecto que actúen sobre el entorno socioeconómico general en el que se desenvuelven las PYME y las microempresas regionales, son objetivos específicos de este nuevo enfoque, en el que se destaca el claro perfil o campo de acción de las ADR en favor de la innovación y el desarrollo tecnológico.

Una tarea fundamental (o quizás la más importante) de las ADR es, por lo tanto, orientar y catalizar sistemáticamente los esfuerzos en la esfera de la investigación socioeconómica regional y contribuir a la renovación tecnológica que se requiere en el ámbito territorial específico, para lo cual deben conjugar la información sobre los diversos campos relevantes para las empresas regionales, las medidas financieras oportunas (incluido el acceso al capital de riesgo necesario), y toda la infraestructura de transportes, telecomunicaciones, energía, medioambiente, abastecimiento de agua potable y otros.

En resumen, los objetivos inspiradores de las políticas y acciones de las ADR son facilitar la innovación tecnológica, la adaptación de las estructuras productivas al cambio tecnológico y organizativo y el incremento de la inversión productiva y el empleo. Desde su creación estas entidades han procurado subsanar una situación de lento crecimiento económico global, aumento del desempleo, caída de las inversiones productivas y dificultades sectoriales derivadas de la reestructuración económica a nivel mundial.

3. Las Agencias de Desarrollo Regional en la experiencia de España

Las ADR constituyen un nuevo instrumento de acción en el ámbito regional, que ha contribuido positivamente a dar contenido a la política económica territorial en la experiencia reciente del Estado autonómico español, mediante la incorporación de objetivos y programas innovadores con un soporte organizativo de carácter empresarial.

Tres han sido las circunstancias históricas que, en la experiencia española reciente, contribuyeron a hacer necesario este tipo de

intervención. En primer lugar, el conjunto de importantes problemas nuevos generados por el impacto de la crisis y la reestructuración económica sectorial, entre los que cabe destacar el creciente desempleo y la destrucción de parte del tejido productivo y empresarial. En segundo término está el hecho de que la apuesta por la descentralización política formara parte de la construcción del nuevo Estado democrático, tras la muerte del general Franco. Y, por último, el avance del proceso de integración económica en la Comunidad Europea y la necesidad de adaptarse a ese nuevo escenario con mayores exigencias competitivas⁷.

La creación de las ADR en España se inició en la década de 1980, siendo pionera la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI), que data de 1981. El Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR) fue creado en 1983, y al año siguiente se fundaron el Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA) y el Instituto Madrileño para el Desarrollo (IMADE) (véase el cuadro 13).

El Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM) es la ADR de Cataluña e inició sus actividades en 1985, al igual que el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), posteriormente rebautizado como Instituto de Fomento Andaluz (IFA) en 1987. En años sucesivos las restantes regiones, en diferentes formas, han ido estableciendo instituciones territoriales específicas con objetivos similares a los aquí reseñados.

En la declaración constitutiva de la fundación de las ADR se suele señalar que su finalidad principal es la dinamización, modernización y diversificación del sistema productivo interno de la región correspondiente. En algunos casos se alude asimismo a los problemas del empleo y la necesidad de crear nuevos puestos de trabajo.

Al observar su evolución se percibe un tránsito desde la utilización de medidas directas, tangibles y de corte vertical, centradas en los incentivos financieros (como primeras acciones de choque para enfrentar la crisis), hacia el despliegue de esfuerzos no financieros, de carácter intangible y destinados a fomentar la introducción de nuevas tecnologías, los servicios de apoyo a las PYME, la creación de nuevas empresas, la información sobre mercados externos y la generación de infraestructuras tecnológicas de carácter estratégico. Las actividades de algunas ADR incluyen además programas orientados a lograr un mayor equilibrio territorial en sus respectivas Comunidades Autónomas.

⁷ Salvando las distancias, estas tres circunstancias parecen estar también presentes en el actual escenario de América Latina y el Caribe.

Cuadro 13
LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA

Comunidades Autónomas (o regiones)	Agencias de Desarrollo Regional	Año de constitución	Presupuesto de 1989 (Millones de pesetas y de dólares) ^a	Presupuesto anual por habitante (Pesetas y dólares)	Porcentaje del presupuesto sobre el PIB de la Comunidad Autónoma	Porcentaje del presupuesto sobre el de la Comunidad Autónoma
País Vasco	Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial del País Vasco (SPRI)	1981	4.112 (32.9)	1.869 (15)	0.140	1.075
Asturias	Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR)	1983	350 (2.8)	308 (2.5)	0.028	0.630
Comunidad Valenciana	Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA)	1984	3.523 (28.2)	932 (7.5)	0.073	0.765
Madrid	Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE)	1984	3.502 (28.0)	707 (5.6)	0.047	1.562
Cataluña	Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM)	1985	1.388 (11.1)	227 (1.8)	0.015	0.160
Murcia	Instituto de Fomento de la Región de Murcia (IFRM)	1986	1.165 (9.3)	1.143 (9.1)	0.110	2.269
Andalucía	Instituto de Fomento Andaluz (IFA)	1987	8.075 (64.6)	1.175 (9.4)	0.130	0.784

Fuente: M. C. Echevarría, "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", *Boletín económico de información comercial española*, N° 2387, Madrid, 18-24 de octubre de 1993.

^a Tasa de cambio: 125 pesetas por dólar estadounidense.

Como ya se señaló, las ADR en España son financiadas principalmente con fondos públicos, pese a que operan fuera de la administración pública y están sujetas al derecho privado. La SPRI vasca, por ejemplo, es una sociedad anónima que recibe una aportación mayoritaria de la Hacienda General Vasca y otras aportaciones menores de entidades financieras territoriales, como las cajas de ahorro provinciales y municipales.

El criterio básico para dar forma jurídica a las ADR ha sido el de dotarlas del máximo de agilidad y operatividad para tomar decisiones y garantizar la transparencia en cuanto al destino de los fondos, evitando la excesiva complejidad burocrática de las administraciones públicas.

La calidad del personal de las ADR es un factor de importancia determinante, por tratarse de un trabajo en el que la transparencia y la

eficiencia técnica, junto con el estilo de las relaciones humanas y contactos personales, deben hacer posible generar un alto grado de confianza entre los empresarios de la región para ir superando la suspicacia y el desconocimiento mutuo que tradicionalmente han existido entre la vieja administración pública, el sector empresarial y los demás actores sociales territoriales.

En todo esto influye el entorno legal e institucional en el que opera la ADR, los fondos de que dispone y, de manera bastante determinante, el entusiasmo y la lucidez con que los dirigentes políticos territoriales respalden una estrategia de desarrollo propia, basada en el fomento de los recursos endógenos, la promoción de la innovación tecnológica y la mayor articulación de la base productiva territorial.

Un objetivo prioritario de las ADR es el establecimiento de relaciones institucionales y redes o canales de colaboración con otros organismos y asociaciones vinculados a sus áreas de acción. Igualmente, por intermedio de la red territorial de oficinas en la propia Comunidad Autónoma y en el exterior, las ADR buscan facilitar contactos, ganar acceso a nuevas tecnologías, identificar mercados para las empresas regionales o locales y atraer inversiones productivas.

4. Organos de gobierno y funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Regional

La Presidencia de las ADR corresponde, por lo general, a los titulares de los Departamentos de Economía, Industria y Comercio de las regiones correspondientes. En las Comunidades Autónomas del Estado español dicho cargo tiene el nombre de "Consejero", reservándose la denominación de "Ministro" para el nivel central de la administración del Estado.

Corresponde al Presidente de la ADR la representación superior de ésta, así como la presidencia de su Consejo Rector, siendo responsable de velar por la adecuación de las acciones de la ADR a las líneas generales de política económica del gobierno regional. La representación ordinaria y la administración y gestión de las ADR corresponde a un Director General, con el apoyo de una Secretaría General.

El Consejo Rector o de Administración de las ADR está integrado por representantes del gobierno regional y de los diversos agentes socioeconómicos regionales, tales como asociaciones empresariales, cámaras de comercio e industria, universidades, colegios profesionales, partidos políticos, sindicatos y otros. Algunas ADR cuentan además con un Consejo Asesor, como órgano de carácter consultivo, que junto con los representantes del gobierno regional y los agentes socioeconómicos, incluye a expertos calificados de reconocido prestigio en los ámbitos científico y profesional.

Un análisis del personal empleado en las ADR revela que su número es razonablemente reducido (véase el cuadro 14), y que se otorga importancia al trabajo calificado; se comprueba asimismo que la relación entre el gasto de personal y el presupuesto global de las ADR resulta comparativamente menor que en el caso de idéntica relación en el presupuesto regional (véase el cuadro 15).

Los recursos de las ADR provienen, en gran medida, de las subvenciones de la Comunidad Autónoma correspondiente, aunque también pueden recibir aportes de otras entidades públicas y privadas o de particulares; préstamos de instituciones públicas y privadas; otros ingresos por prestación de servicios y participación en sociedades; rentas y productos generados por los bienes y valores que integren su patrimonio; y recursos procedentes de la emisión de obligaciones o títulos similares, como en el caso de la SPRI vasca y el Instituto de Fomento Andaluz.

Como se aprecia en el cuadro 15, en 1989 el presupuesto promedio anual de las ADR alcanzaba a una cantidad equivalente a 25.3 millones de dólares estadounidenses (a razón de 125 pesetas por dólar), aunque el del IFA era de casi 65 millones, el de la SPRI vasca 33 millones, y el del IMPIVA 28 millones.

En 1989, el presupuesto promedio de las siete ADR españolas consideradas representaba 0.07% del producto interno bruto y 1% del presupuesto global de la Comunidad Autónoma.

Cuadro 14
NÚMERO DE EMPLEADOS DE LAS AGENCIAS
DE DESARROLLO REGIONAL, 1989

	SPRI	IFR	IMPIVA	IMADE	CIDEM	IFRM	IFA
Número de empleados (al 31 de diciembre de 1989)	59 ^a	23 ^b	65 ^c	55 ^d	51	51 ^e	142 ^f

Fuente: M. C. Echevarría, "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", *Boletín económico de información comercial española*, N° 2387, Madrid, 18-24 de octubre de 1993.

^a De ese número, 40 eran empleados con contrato temporal.

^b Titulados superiores: 16; técnicos medios: 2; personal administrativo: 5.

^c Tres cuartas partes del personal corresponden a técnicos superiores.

^d Titulados superiores especializados: 15; titulados superiores normales: 15; titulado medio: 1; personal administrativo y auxiliares: 24.

^e Técnicos superiores: 22; técnicos medios: 9; personal administrativos y auxiliares: 20.

^f De ese número, 70 empleados trabajaban en los servicios centrales y 72 en las gerencias provinciales.

Cuadro 15
**GASTOS EN PERSONAL EN LAS AGENCIAS
 DE DESARROLLO REGIONAL, 1989**

Agencia (ADR) y Comunidad Autónoma (CA)	Presupuesto global de ADR (millones de dólares)	Gastos en personal de ADR (millones de dólares)	Porcentaje sobre el presupuesto	Presupuesto de la CA (millones de dólares)	Porcentaje del gasto en personal sobre presupuesto en la CA
SPRI, País Vasco	32.9	2.9	8.69	3.06	34.13
IFR, Asturias	2.8	0.6	21.35	0.45	27.38
IMPIVA, Valencia	28.2	1.6	5.84	3.68	41.48
IMADE, Madrid	28.0	2.2	8.00	1.79	27.42
CIDEM, Cataluña	11.1	1.3	11.47	6.92	29.05
IFRM, Murcia	9.3	1.0	11.15	0.41	28.28
IFA, Andalucía	64.6	4.7	7.34	8.24	41.05

Fuente: M. C. Echevarría, "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", Boletín económico de información comercial española, N° 2387, Madrid, 18-24 de octubre de 1993.

5. Instrumentos utilizados por las Agencias de Desarrollo Regional

Los instrumentos empleados por las Agencias de Desarrollo Regional se dividen en dos grandes categorías: financieros y no financieros. Mediante los instrumentos no financieros se intenta crear el "entorno territorial innovador" adecuado para adaptar procesos productivos y empresas ya existentes al cambio tecnológico; propiciar la aparición de nuevas empresas innovadoras; prestar servicios a las PYME y microempresas; y facilitar el desarrollo de la infraestructura necesaria en la región o los municipios.

Como se puede apreciar en el recuadro 9, los **instrumentos no financieros** incluyen, a su vez, otros dos grandes grupos, según se orienten a prestar información y asesoramiento, o a la provisión de infraestructura. Entre los primeros podemos distinguir los siguientes:

Recuadro 9

**INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR LAS AGENCIAS
DE DESARROLLO REGIONAL**

A. INSTRUMENTOS NO FINANCIEROS

- 1. INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO**
- * Servicios de información
 - * Servicios de intermediación
 - * Servicios de gestión y consultoría
 - * Servicios de promoción y publicidad
 - * Servicios de investigación y fomento para la introducción de nuevas tecnologías
 - * Servicios de capacitación

2. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA

- Instrumentos tradicionales
 - * Polígonos industriales
 - * Pabellones industriales
 - * Mejora del medioambiente
- Nuevos instrumentos
 - * Institutos tecnológicos
 - * Parques tecnológicos
 - * Centros de empresas e innovación

B. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

- * Subvenciones
- * Préstamos o créditos
- * Subsidios a tipos de interés preferenciales
- * Concesión de garantías y avales a PYME
- * Participación en capital
 - Préstamos participativos
 - Capital de riesgo

i) **Servicios de información** sobre aspectos sustantivos de la actividad empresarial, tales como:

- Tecnologías de producto o proceso;
- Gestión empresarial y tecnológica;
- Mercados y comercialización;
- Economía local y regional;
- Dotación de infraestructura básica y suelo industrial;
- Asistencia institucional a proyectos y servicios de la ADR;
- Provisión de información a posibles inversionistas nacionales o extranjeros.

Estos servicios de información pueden prestarse por diferentes vías, tales como ventanillas de atención personalizada para empresarios, acceso a bases de datos, folletos y publicaciones periódicas u ocasionales, revistas y otras.

ii) **Servicios de intermediación**, sea entre empresas regionales (o locales) y foráneas, unas con capacidad de inversión y otras necesitadas de aportes de capital o de tecnologías de gestión o de producto; o entre empresas y gestores públicos regionales o locales.

iii) **Servicios de gestión y consultoría**, entre los cuales cabe citar:

- Asesoramiento en materia de gestión fiscal, financiera, contable, presupuestaria, comercialización, planificación empresarial;
- Asesoramiento legal, organizativo y técnico;
- Acceso a bases de datos de interés empresarial;
- Asesoramiento e incentivación respecto de mejoras del control de calidad e introducción de nuevas tecnologías de producto y proceso.

Estos servicios de asesoramiento están destinados a empresas ya establecidas o a nuevos proyectos. En el caso de los segundos resulta especialmente útil la asistencia en materia de gestión; utilización de consultores externos a bajo costo; cesión temporal de gerentes expertos a nuevas iniciativas empresariales; así como los servicios prestados por los centros de desarrollo de empresas, comúnmente denominados "viveros" o "incubadoras" de empresas.

iv) **Servicios de promoción y publicidad**, tanto a nivel interno como externo. En el primer caso, los objetivos son: potenciar la vinculación entre las empresas regionales o locales; asegurar a las PYME y microempresas regionales o locales el acceso a servicios avanzados de apoyo a la producción; activar la demanda de dichos servicios por parte de las empresas territoriales; y, en suma, incrementar la interdependencia y las potencialidades de la base empresarial y productiva regional o local.

En lo relativo a la promoción externa, el papel de los servicios de promoción consiste en asegurar una participación concertada de las empresas regionales en ferias y exposiciones de interés; publicar anuncios en periódicos, revistas especializadas o de difusión general, y establecer oficinas o agentes en el exterior, con el fin de publicitar los atractivos y ventajas de la región para atraer inversiones privadas e impulsar las exportaciones regionales.

v) **Servicios de investigación y fomento para la introducción de nuevas tecnologías**, que incluyen:

- Investigaciones sobre el desarrollo económico de la región, estudios específicos, diseño de estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, e identificación de nuevas oportunidades y desafíos para las empresas regionales o locales; y
- Actividades dirigidas a fomentar la incorporación de nuevas técnicas en procesos productivos y productos, entre las cuales cabe citar la financiación de estudios de diagnóstico sobre necesidades de inversión en nuevas tecnologías, análisis de viabilidad, difusión y formación en esta área.

vi) **Servicios de capacitación empresarial y en la utilización de las nuevas técnicas y equipos, así como asesoramiento tecnológico.**

Entre los instrumentos no financieros se cuentan también los relacionados con la provisión de infraestructura, sea mediante instrumentos tradicionales o nuevos. Entre los instrumentos tradicionales cabe mencionar las acciones orientadas a crear polígonos y pabellones industriales, así como para la mejora del medioambiente. La provisión de polígonos industriales puede incluir la oferta de terrenos e infraestructura a bajo costo (sea para alquiler o compra), así como el acceso a servicios comunes (sistemas de comunicación, asesoramiento contable y empresarial, salas de reunión y sedes provisionales para nuevas iniciativas empresariales; gestión común de comercialización y otros), todo lo cual supone respaldar la creación de nuevas empresas y empresarios regionales o locales. La relación de nuevos instrumentos vinculados a la provisión de infraestructura incluye los institutos tecnológicos sectoriales, los parques tecnológicos y los centros de innovación empresarial.

Los institutos tecnológicos sectoriales suelen configurarse como asociaciones de empresas regionales, a veces en forma concertada con entidades de consultoría y capacitación en investigación y desarrollo, y tienen por objetivo la investigación y prestación de algunos servicios avanzados de apoyo a la producción en los sectores específicos del perfil productivo territorial. Se forman así institutos tecnológicos del calzado, del mueble, cerámica u otros, que prestan servicios a sus asociados en materia de asesoramiento técnico, investigación aplicada y desarrollo tecnológico concreto en su sector, difusión de normas técnicas y de certificación, control de calidad, diseño industrial, e incluso capacitación de mano de obra específica para el sector.

Su financiación con frecuencia es mixta: los asociados (empresarios privados del sector correspondiente) sufragan una parte con sus cuotas y la otra es costeadada con fondos públicos regionales o locales. De este modo, se concentran recursos técnicos que permiten a las empresas regionales o locales de mediana y pequeña dimensión conocer las posibilidades efectivas de innovación tecnológica en su campo específico de producción; se les provee igualmente de información sobre las tendencias de los mercados pertinentes, las posibilidades de subcontratación con empresas vinculadas al sector (bolsa de subcontratación), o las posibilidades de cooperación estratégica interempresarial.

Los parques tecnológicos son una especie de polígonos o emplazamientos cuyo propósito es acoger entidades de consultoría o de capacitación tecnológica, laboratorios científicos o empresas (locales o foráneas) que realicen actividades de investigación aplicada o de I+D, o que utilicen o desarrollen nuevas tecnologías. La idea es concentrar actividades generadoras de innovaciones a fin de crear relaciones sinérgicas que

multipliquen la difusión y adaptación de tecnologías aplicables en la región.

En este marco, tales empresas colaboran con universidades y centros de investigación, lo que facilita los contactos y vinculaciones entre empresarios e investigadores en el territorio.

Para hacer atractivo este trabajo de producción, adaptación y difusión territorial de conocimientos, los parques tecnológicos suelen ser situados en un entorno de alta calidad ambiental, donde se presta especial atención a la imagen territorial, el diseño de edificios, las normas que regulan su ocupación, la disponibilidad de servicios generales comunes e, incluso, la presencia de algunos institutos tecnológicos sectoriales o centros de innovación empresarial.

Los centros de innovación empresarial actúan como viveros o incubadoras de empresas, lo que significa que identifican, seleccionan y promueven nuevos proyectos empresariales. Con tal fin aportan locales y servicios administrativos, tutelan y prestan una asistencia específica para la creación de empresas, actividad que supone, de hecho, una transferencia de tecnologías productivas y de gestión.

Su finalidad es facilitar, desde los primeros pasos, la materialización de nuevos proyectos productivos, convirtiendo las buenas ideas de negocios en actividades empresariales viables para ayudar así a crear empresarios innovadores en el ámbito regional o local.

En la Unión Europea existe una Red de Centros de Empresa e Innovación (CEI), que respalda este tipo de iniciativas de la política económica regional de cada Estado miembro. Dicha red facilita puntos de encuentro para proyectos empresariales, así como programas específicos que proveen información sobre experiencias, actividades y oportunidades de formación de empresas mixtas o compartidas.

Finalmente, cabe referirse a los instrumentos financieros, esto es, subvenciones, préstamos o créditos, subsidios a las tasas de interés, concesión de garantías o avales bancarios, y formas de participación en el capital, ya sea mediante préstamos o bajo la modalidad de capital de riesgo.

Las subvenciones pueden cubrir una parte del costo de la inversión, la formación de recursos humanos, la deslocalización territorial y otros. Los préstamos y créditos a tasas de interés preferente, así como los subsidios a las tasas de interés, suelen concederse básicamente para financiar capital fijo (edificios, instalaciones, maquinaria), más que para financiar capital circulante.

Además de hacer referencia a las sociedades de garantía y avales para las PYME de la región, interesa citar las participaciones en el capital de empresas, que asumen diversas formas. Una de ellas es la participación de recursos públicos en sectores que enfrentan dificultades y son considerados estratégicos desde el punto de vista regional o local. Otra corresponde a la

modalidad de capital de riesgo y consiste en una participación temporal (normalmente minoritaria) de capitales públicos en la empresa naciente para compartir los riesgos y los eventuales beneficios o pérdidas.

En realidad, el deslinde entre medidas directas o eminentemente financieras y medidas indirectas, o no financieras, no siempre es inequívoco ya que, de uno u otro modo, todas ellas suelen implicar aportes financieros. Para mayor claridad, aquí se entiende por instrumento financiero el que permite, en forma directa e inmediata, aportar un flujo de capital a una empresa, con la finalidad de financiar una inversión en activo fijo o circulante.

La mayor parte de estas aportaciones, que normalmente son de carácter temporal, suele reservarse para ayudar a sectores o actividades acotadas que enfrentan dificultades para adaptarse a los cambios provocados por la reestructuración económica internacional, buscando su reconversión como unidades productivas más eficientes y competitivas.

Además de este objetivo general, los incentivos financieros persiguen otros más específicos, como impulsar las actividades de I+D, las exportaciones regionales, la capacitación profesional, el logro de economías de energía o materias primas, la adopción de medidas contra la contaminación ambiental y la ayuda a las PYME, entre otros.

Como puede apreciarse, todo este conjunto de instrumentos, financieros y no financieros, responde a un diseño y una lógica de desarrollo endógeno, cuya atención prioritaria se dirige a la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas sustanciales en la base productiva y empresarial regional, a fin de posibilitar una más amplia difusión del crecimiento económico y una mayor generación de empleo, así como un fortalecimiento de la economía y sociedad locales, que conduzcan, en suma, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Por lo tanto, si no se entiende la necesidad de este enfoque y se persiste únicamente en el ajuste macroeconómico, sin acompañarlo de las actuaciones micro y territoriales oportunas, puede retrasarse considerablemente el proceso de desarrollo nacional, regional y local. Es por eso que el territorio desempeña un papel tan decisivo en la crucial fase de reestructuración económica en que se encuentra América Latina y el Caribe.

V. DOS FACETAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: FOMENTO PRODUCTIVO Y POLÍTICAS PARA HACER FRENTE A LA POBREZA

Se presentan a continuación dos trabajos sobre desarrollo económico local elaborados por el autor de este estudio. El primero, titulado "Empresa, territorio y desarrollo económico local", se expuso en el seminario "Desarrollo económico local: ¿alternativa necesaria de modernización productiva?", organizado por la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación SERCAL y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), celebrado en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, los días 1 y 2 de agosto de 1996. El segundo, "Desarrollo y fomento productivo local para la superación de la pobreza en Chile", fue presentado al seminario del mismo nombre organizado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social y el Ministerio de Planificación y Cooperación (FOSIS/MIDEPLAN), conjuntamente con el ILPES, que se realizó también en la sede de la CEPAL el 12 y 13 de agosto de 1996, con la participación de responsables del FOSIS en las diversas regiones de Chile y otros expertos en el tema.

1. Empresa, territorio y desarrollo económico local

La evidencia empírica sobre el desigual dinamismo mostrado por los distintos territorios y sistemas productivos locales, acumulada en los países desarrollados durante las dos últimas décadas, ofrece algunas enseñanzas útiles⁸. De acuerdo con dichos antecedentes, los cambios y diferencias observados en la evolución de numerosas regiones o territorios obedecen,

⁸ En opinión del autor, las importantes diferencias estructurales entre países desarrollados y en desarrollo no invalidan la utilidad de estas reflexiones, que en muchos casos se basan en análisis realizados en regiones periféricas de los países centrales y, sobre todo, no se presentan como un recetario, sino con vistas a estimular el diseño de políticas de fomento productivo y empresarial en regiones de países en desarrollo. Con ese ánimo, en esta sección se exponen los resultados de algunas experiencias en Europa occidental, según una publicación compilada por Vázquez Barquero y Garofoli (1995).

en gran medida, a procesos impulsados desde esos mismos escenarios locales. No es cierto, por lo tanto, que el crecimiento de las regiones pobres haya sido consecuencia de la difusión de los efectos generados por las regiones ricas, ni tampoco que la dinámica del crecimiento territorial sea únicamente el reflejo del modelo de crecimiento transnacional.

En otras palabras, hay que resaltar el hecho de que existen dinámicas territoriales específicas, que no dependen exclusivamente de la habilidad para atraer capitales extranjeros, sino de su capacidad para impulsar procesos de innovación endógenos, mediante el estímulo de iniciativas locales, la creación de empleo y de nuevas empresas y, en definitiva, la construcción de "entornos innovadores" en cada territorio concreto.

De este modo, en el proceso de desarrollo regional parece necesario distinguir dos lógicas distintas: por una parte, la lógica funcional, que implica la fragmentación geográfica de la producción y la división espacial de las funciones de la empresa; por otra, la lógica territorial, que alude al conjunto de relaciones de interdependencia existentes entre los diversos actores que pertenecen al territorio.

Por su proyección geográfica, las empresas vinculadas a la lógica funcional suelen tener, por lo general, escasas relaciones con el conjunto de actores socioeconómicos en el área correspondiente, y rara vez se integran a nivel local. Por el contrario, en el caso de la lógica territorial, es posible pensar en la existencia de una política económica que, de manera complementaria con la intervención macroeconómica y sectorial, aliente la constitución de instituciones y redes de cooperación empresarial, y ayude a crear así un entorno apropiado que facilite el proceso de innovación tecnológica y organizativa y, en suma, la reestructuración y fortalecimiento del tejido productivo y empresarial local (véase el gráfico 12).

El "territorio", en este segundo caso, deja de ser un soporte pasivo para la localización de empresas o actividades, y pasa a convertirse en un actor del desarrollo, facilitador del cambio tecnológico y estimulador de la creatividad empresarial.

Así pues, una estrategia para lograr una mayor difusión del crecimiento económico y el empleo, en la que la lucha contra la pobreza y la inequidad se aborde desde una perspectiva no meramente asistencial, sino como un planteamiento que pretende modificar las circunstancias que causan dichos fenómenos, no sólo debe incorporar una lógica de desarrollo productivo, sino desplegar decididamente una política económica para el fortalecimiento de los sistemas productivos locales, en forma complementaria con las grandes líneas de las políticas macroeconómica y sectorial.

Lamentablemente, en las interpretaciones predominantes del desarrollo económico se suele contemplar tal proceso de una manera bastante mecánica y simplificadora, sin aludir, por lo general, a las

circunstancias históricas, sociales e institucionales que siempre condicionan la organización de las actividades económicas. De este modo, se niega a los actores económicos y sociales el protagonismo en los procesos de cambio estructural que, en realidad, poseen.

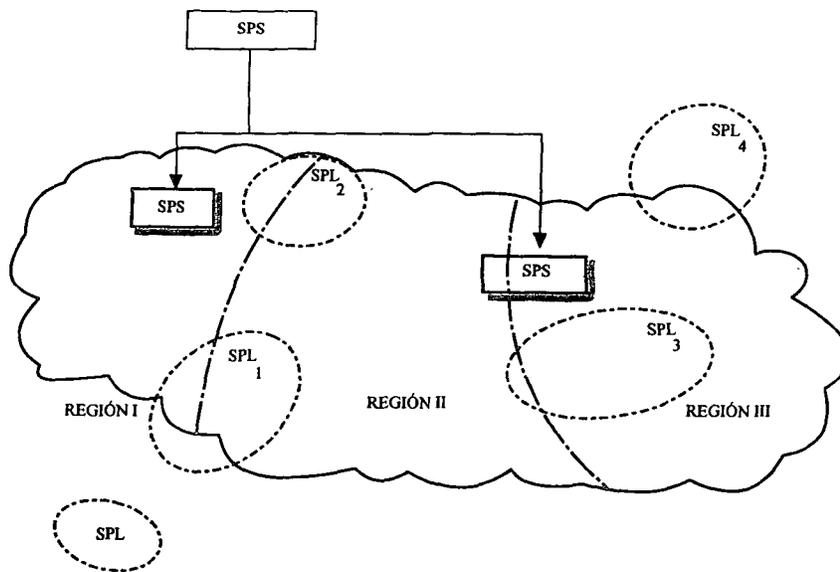
Esta simplificación, a todas luces excesiva, es además una incompetente consejera a la hora de diseñar las políticas públicas o concertadas con el sector privado más adecuadas para introducir innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido productivo y empresarial que existe en el conjunto de territorios de un país.

Como contrapunto, al aceptar que las características históricas, culturales, institucionales y sociales condicionan las estrategias y los procesos de transformación de la economía y la sociedad, lo que se está subrayando es que **no existe una, sino diversas vías posibles de desarrollo**, en las cuales los diferentes actores sociales desempeñan funciones relevantes en cada territorio concreto.

Gráfico 12

DOS LÓGICAS DISTINTAS EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

LÓGICA FUNCIONAL/SECTORIAL
("Clusters" sectoriales) (SPS)



APROXIMACIÓN TERRITORIAL
("Clusters" locales) (SPL)

Pese a esto, el crecimiento económico y el cambio estructural han sido tradicionalmente analizados como un modelo de desarrollo concentrador, de naturaleza urbano-industrial y liderado por las grandes empresas. Además, se ha supuesto que este modelo posee capacidad suficiente para difundir efectos positivos de crecimiento, empleo e ingreso hacia todas las regiones y grupos sociales de un país. Sin embargo, la evidencia empírica disponible no permite sostener tales suposiciones, que no concuerdan con la evolución real de la economía. Esto obliga a dudar seriamente de la suficiencia de los "efectos de derrame" que dicho modelo concentrador ejercería en el conjunto del territorio y la sociedad.

Como se señaló anteriormente, de recientes investigaciones empíricas surge una interpretación diferente de los procesos de crecimiento económico, según la cual, junto al citado modelo de crecimiento concentrador urbano-industrial, existen también procesos de industrialización y crecimiento económico de carácter local y descentralizado.

Uno de los rasgos que caracteriza el reciente proceso de reestructuración productiva en Europa occidental es, precisamente, el impulso mostrado por las iniciativas locales de desarrollo y de empleo, en las cuales **sistemas de empresas** existentes a ese nivel tratan de fortalecer su posición competitiva para responder a las crecientes exigencias que imponen los mercados, y también para enfrentar los elevados niveles de desempleo.

Es así que la configuración de sistemas locales de empresas es considerada por algunos autores (Vázquez Barquero, 1995) como una forma flexible de acumulación y regulación de la producción, acorde con una modalidad específica de ajuste a las exigencias de la reestructuración productiva y la competitividad internacional, en la cual los gobiernos locales y regionales desempeñan un papel de animación decisivo mediante actividades concertadas con el sector empresarial privado y otros actores locales (universidades, instituciones de capacitación, centros de investigación y desarrollo, organismos de consultoría industrial, entidades financieras regionales, entre otros), con la finalidad de crear "**entornos innovadores**" en los distintos territorios.

En esta forma, la difusión del crecimiento económico se produce no sólo debido a la deslocalización productiva y funcional de las actividades de las grandes empresas urbanas, sino también bajo el impulso de los procesos de desarrollo económico local a través de todo el territorio.

En realidad, los **sistemas locales de empresas** siempre han sido parte del proceso de desarrollo histórico de los países, ya que la explicación de éste no radica exclusivamente en la gran empresa, aunque la atención prioritaria en las investigaciones sobre el tema se haya concentrado primordialmente en ella. Los sistemas locales de empresas no comenzaron

a ser estudiados como un modelo de desarrollo diferente hasta fines de los años sesenta y principios de los setenta, cuando el paradigma del crecimiento concentrador de corte fordista entró en crisis en los principales países desarrollados.

La creciente diversificación de la demanda, paralela al incremento de los ingresos; la intensificación de la competitividad en los mercados conforme avanza el proceso de oligopolización económica y empresarial; la incesante incorporación de innovaciones tecnológicas en nuevos procesos productivos y productos como respuesta a la más exigente pugna competitiva; el mayor grado de exposición externa de todas las economías, a pesar de la frecuente presencia de prácticas neoproteccionistas en el comercio internacional; los nuevos sistemas de gestión de empresas basados en una mayor flexibilidad o capacidad de adaptación a los permanentes cambios en escenarios dominados por una incertidumbre económica mucho mayor, entre otros factores, plantean mayores retos y exigencias de ajuste productivo a los sistemas locales de empresas, forzándolos a buscar aumentos de productividad y competitividad mediante la construcción de economías externas territoriales.

Sin embargo, la reestructuración productiva para transitar hacia formas de producción más flexibles y eficientes también requiere cambiar tanto las formas de regulación, esto es, la estructura social, las relaciones laborales y el esquema institucional de intervención pública, como la mentalidad y las actitudes culturales, en el sentido de valorar más la creatividad, la disposición al riesgo y el emprendimiento innovador.

En concreto, las transformaciones del proceso de acumulación de capital plantean problemas importantes con respecto a la regulación de la gestión de los mercados locales de trabajo, o la adaptación y difusión de innovaciones tecnológicas en el territorio. Por su parte, los antiguos instrumentos de intervención estatal, definidos con criterio centralista, vertical y sectorial, no bastan para enfrentar estos nuevos retos en forma eficiente. De ahí que se produzca un desajuste entre las demandas de regulación que emergen y la rigidez del marco socioinstitucional preexistente.

Es obvio, por lo tanto, que el contenido que se infunda a los procesos de reforma y descentralización del Estado resulta decisivo, ya que éstos deben ser capaces de estimular la creación de entornos territoriales innovadores para la concertación estratégica de los actores sociales y el fomento de la creatividad productiva y empresarial local.

Lejos, pues, de las recomendaciones simplistas sobre la necesidad de desmantelar el Estado, lo que se requiere es comprender adecuadamente sus nuevas y decisivas funciones en una recreación más descentralizada, inteligente y concertada con el resto de los actores de la sociedad civil.

De hecho, las estrategias de desarrollo local se ven facilitadas por el avance real de los procesos de descentralización y el consiguiente traspaso

de competencias a las comunidades regionales y locales, en la medida en que los agentes territoriales están más próximos y conocen mejor los problemas, las circunstancias ambientales, geográficas y culturales concretas, los recursos potenciales y los actores sociales locales, todo lo cual incrementa la capacidad para dar respuestas adecuadas en cada situación.

En esta forma, la necesaria reestructuración y reforma del Estado debe contener e impulsar formas de **gestión pública local** más flexible, estratégica y selectiva, a fin de acercarse más eficientemente a los problemas, recursos y actores de los territorios concretos.

Puede verse así cómo en el actual contexto de globalización y reestructuración, que incide en la totalidad de los sistemas productivos territoriales, y donde los retos principales de la innovación tecnológica y empresarial se relacionan con los niveles microeconómico de la actividad productiva y el nivel intermedio o "mesoeconómico" de las necesarias adaptaciones o creaciones institucionales concertadas, se pone en evidencia la interacción entre los ámbitos **global y local**, dada la necesidad de esa intervención consciente, selectiva y estratégica desde el nivel local para responder adecuadamente a los retos globales de la revolución posfordista.

Dicha intervención no es sólo una exigencia en el plano de la reforma del sector público, sino también para el sector empresarial, ya que las empresas, como señala Garofoli (1995, p. 55), deben orientarse simultáneamente hacia la dimensión territorial (para considerar el conjunto de conocimientos profesionales, culturales y tecno-científicos), y el contexto externo global (para buscar el estímulo innovativo y las referencias en materia de diferenciación productiva y mejores prácticas), con el fin de organizar nuevas redes de colaboración e intercambio; éstas, si bien se configuran a nivel local e internacional, es siempre a nivel local que encuentran la cultura de colaboración entre empresas y el entorno propicio a la innovación y la creatividad.

De esta manera, mientras las administraciones centrales dan prioridad a las estrategias para el control de los equilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, desequilibrio externo), los gestores públicos locales y regionales deben buscar un mayor protagonismo como **animadores** de las iniciativas de desarrollo local y generación de empleo mediante una activa intervención en la reestructuración de los sistemas productivos locales.

Se constata, de este modo, la necesidad de incorporar a los planteamientos tradicionales de la política macroeconómica y sectorial esta nueva visión del desarrollo territorial, en la que cambian los objetivos, los agentes y los instrumentos.

Los **objetivos** finales son ahora la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la elevación del nivel de vida de la población, mediante el fortalecimiento y el fomento de la capacidad

empresarial a nivel de cada territorio. Los **agentes** no son únicamente la administración central del Estado y la gran empresa, sino también los gestores públicos de las administraciones territoriales, así como los empresarios locales, las agencias de desarrollo local o regional, las instituciones de capacitación y de investigación y desarrollo; en suma, el territorio socialmente organizado. A su vez, los **instrumentos** ya no son las subvenciones o ayudas directas a las empresas, sino sobre todo las medidas indirectas de animación territorial y creación de entornos innovadores locales, junto con la dotación de infraestructura empresarial estratégica.

Se trata, en síntesis, de utilizar en el proceso de cambio estructural los factores tanto internos como externos para impulsar el potencial de **desarrollo endógeno** existente en cada territorio. El fomento del cambio tecnológico, la creación de empresas innovadoras y la formación de recursos humanos son acciones clave en la ejecución de estrategias de desarrollo económico local de este tipo. De ahí la importancia del compromiso de los actores públicos y privados locales para construir, concertadamente, la institucionalidad facilitadora de dichas acciones.

Tal concertación de actores locales y su instrumentación mediante redes horizontales que permitan acceder a los conocimientos empresariales y tecnológicos específicos constituyen, por lo tanto, una forma de organización flexible en los procesos de desarrollo local, lo cual exige una adecuada coordinación interinstitucional, así como una gestión eficiente de los proyectos; lo que, a su vez, hace preciso contar con instituciones operativas apropiadas, de carácter preferentemente concertado, tales como las agencias de desarrollo regional o local.

Puede verse así que el crecimiento económico no se agota con el modelo de concentración urbano-industrial protagonizado por las grandes fracciones del capital, sino que también puede ser estimulado mediante el fortalecimiento de los sistemas locales de pequeñas y medianas empresas existentes en los diversos territorios del país. El incremento de la capacidad empresarial y organizativa es un factor estratégico que no puede ser sustituido, ni tampoco abandonarse al hipotético funcionamiento del "libre mercado". La necesidad de estos ajustes y su eficacia exigen asegurar la introducción consciente de los cambios tecnológicos y organizativos apropiados en el conjunto del tejido productivo y la sociedad.

Toda esta gama de innovaciones tecnológicas, que incluye la adecuación de los recursos humanos a las nuevas condiciones del proceso productivo, es necesaria para incrementar la productividad y la competitividad. De ahí que las **políticas de desarrollo local** deban reforzar y complementar los ajustes desencadenados por las fuerzas del mercado (Vazquez Barquero, 1995).

En el modelo de desarrollo fordista, la gran empresa desempeña un papel central en materia de investigación y desarrollo tecnológico;

asimismo, su política de empleo condiciona el funcionamiento del mercado de trabajo. En los modelos de producción flexible, el cambio tecnológico es, más bien, externo a las empresas e interno al territorio y el sistema local de empresas. De ahí que las políticas tecnológicas y de recursos humanos se hayan convertido en acciones clave para las estrategias de desarrollo económico local.

Asimismo, dado que en el proceso de crecimiento económico la capacidad empresarial y las innovaciones son insustituibles, el desarrollo sólo puede lograrse en un entorno sociocultural que premie el espíritu emprendedor, confie en los valores y energías locales, pondere positivamente el cambio tecnológico, estimule la competencia y acepte el riesgo empresarial innovador (Vázquez Barquero, 1995, p. 31). De este modo, el desarrollo necesita crear su propio ambiente cultural, a partir de las acciones concertadas de los agentes públicos y privados de la sociedad.

En la actualidad pueden coexistir, pues, políticas de fomento económico tradicionales (de diseño centralista y sectorial), que enfocan la economía con la óptica del paradigma concentrador urbano-industrial, junto con estas nuevas políticas de desarrollo económico local y regional, cuyo diseño en América Latina aún parece ser muy impreciso e insuficiente. Esto se debe a la limitada comprensión del carácter heterogéneo del proceso de crecimiento económico territorial, el cual exige políticas económicas de tipo mixto, complementario y coordinado, que también contemplen a la pequeña empresa y el territorio (regiones, municipios, universidades regionales, sociedad local) como actores decisivos en el proceso de desarrollo económico.

En este sentido, el fomento de sistemas locales de empresas, formas flexibles de acumulación y modos de regulación en los diversos territorios debería ser un elemento clave en los enfoques y contenidos con que se abordan los procesos de descentralización actualmente en marcha, a fin de convertirlos en herramientas útiles para mejorar la calidad de vida de los pueblos de la región, y no en meras expresiones de un cambio formal.

2. Desarrollo y fomento productivo local para superar la pobreza

En el diseño de políticas y programas encaminados a superar la pobreza es posible distinguir, por una parte, los enfoques de orientación **redistributiva** o **asistencial**, que dependen de la transferencia de recursos externos, y que requieren que estos fondos se utilicen provechosamente, mediante una gestión eficiente y una adecuada asignación a los grupos sociales más necesitados.

Sin embargo, también es posible formular otro tipo de políticas (sin duda, no excluyentes con las anteriores), cuyo objetivo esencial sea

identificar e impulsar nuevos proyectos productivos y actividades generadoras de empleo a nivel local, a fin de crear fuentes endógenas de crecimiento económico y complementar así las acciones de tipo redistributivo antes citadas con iniciativas locales de desarrollo.

Siguiendo esta segunda línea de reflexión, de la cual se ocupa este trabajo, hay que subrayar que para promover el desarrollo económico de un territorio determinado (sea una región, provincia, comuna o grupo de comunas), es necesario indagar acerca del grado de aprovechamiento de sus recursos y potencialidades endógenas.

La lógica de crecimiento de las grandes empresas, así como los efectos de difusión territorial de los principales núcleos urbanos, no irradian homogéneamente el dinamismo económico hacia todas las regiones de un país, ni permiten una distribución equitativa de ingresos entre los diversos grupos sociales. Dicho en otra forma, la evidencia empírica muestra que los efectos de difusión de ese tipo de crecimiento económico concentrador son claramente desiguales e insuficientes para eliminar las situaciones de pobreza en que aún viven numerosos estratos de población.

Por otro lado, el funcionamiento de los grandes grupos empresariales y financieros se orienta esencialmente hacia los mercados globales y, desde luego, no asume compromisos con las tareas de regulación social y política en los diferentes territorios del país. Así pues, la búsqueda de inversiones extranjeras o la confianza en el mantenimiento de un contexto externo favorable, si bien son aspectos decisivos, no pueden constituir una base sólida como estrategias de desarrollo económico local, ni mucho menos como planteamientos para superar la pobreza.

Por sí sola, la inversión foránea puede resultar insuficiente, o guiarse por criterios de funcionamiento global, y así no generar suficientes eslabonamientos de empleo e ingreso en el territorio en cuestión, lo cual hace necesario integrarla en una estrategia capaz de endogeneizar sus impactos multiplicadores, a fin de crear nuevos proyectos productivos y nuevos empleos a nivel local.

Por otra parte, los estudios de casos en los países desarrollados muestran que en estas dos últimas décadas se han dado numerosas experiencias de desarrollo económico local surgidas en forma espontánea y dispersa (Vázquez Barquero, 1988), pese a carecer de apoyo o estímulo por parte de las instancias centrales de gobierno, las cuales han dado prioridad absoluta (y en ocasiones casi exclusiva) al control de los grandes equilibrios macroeconómicos, como si de ellos dependiese la solución de todos los problemas.

A partir de los años setenta y ochenta, la crisis del modelo de desarrollo fordista acabó por despertar mayor interés en la reflexión sobre las iniciativas de desarrollo económico local, al cuestionar la visión del proceso de desarrollo económico con que hemos sido educados, la cual

tiende a simplificarlo como si se desarrollase únicamente por la vía del modelo concentrador basado en la gran industria y los grandes núcleos urbanos.

Un conocimiento más detenido y menos simplista de los diferentes procesos de desarrollo económico local ha realzado la importancia de los aspectos cualitativos, territoriales y ambientales del desarrollo, a la vez que los retos de la revolución ocasionada por las nuevas tecnologías productivas y de gestión empresarial muestran la necesidad de adecuar los esquemas institucionales y los instrumentos de fomento económico para darles mayor flexibilidad o capacidad de adaptación a los mayores niveles de incertidumbre que caracterizan el actual período de transición estructural y a las crecientes exigencias de la pugna competitiva en los diversos mercados.

Todo ello ha inducido un cambio de actitud en favor de un enfoque que, a diferencia del anterior, que privilegiaba la atracción de recursos externos o se centraba básicamente en los grandes grupos, también procura mostrar las posibilidades e iniciativas de **desarrollo económico endógeno**.

Se han constatado igualmente las limitaciones de las políticas macroeconómicas diseñadas desde las instancias centrales cuando se trata de lograr un crecimiento más equilibrado territorialmente, más equitativo desde el punto de vista de la distribución del ingreso, más ambientalmente sustentable y, en suma, con capacidad para impulsar el desarrollo humano y elevar la calidad de vida de las personas.

Una vez superada la simplificación del enfoque anterior, incluyendo las iniciativas de desarrollo económico endógeno, es posible acercarse a las circunstancias y características concretas de los diversos territorios o regiones y diseñar políticas e instrumentos de fomento productivo y modernización tecnológica y empresarial más ajustados al perfil específico de cada zona.

Naturalmente, esto no implica desconocer la importancia de lograr un clima macroeconómico estable, sino sólo rechazar el extensivo fundamentalismo de quienes lo consideran como condición necesaria y suficiente para el desarrollo. Más bien, lo que se propone es complementar el esfuerzo de las políticas macroeconómicas con una similar atención a las políticas dirigidas a los niveles micro y mesoeconómicos, ya que es precisamente ahí donde hoy día se debate el **ajuste real** de las economías territoriales para responder a las exigencias de la actual revolución tecnológica y organizacional⁹.

⁹A juicio del autor, el hecho de que se preste escasa consideración a las políticas micro y mesoeconómicas no se debe únicamente a que no sean comprendidas, sino también a la existencia de contradicciones reales en el funcionamiento de las diferentes fracciones del capital o grupos de empresarios, ya que el proyecto globalizador no representa los intereses de los grupos mayoritarios de PYME y microempresas.

Por otra parte, tampoco se niega la importancia de las políticas sectoriales, en materia de infraestructura o de ordenamiento territorial emanadas del gobierno central; sin embargo, éstas deberían ser diseñadas en conjunto con los actores e instituciones territoriales, dada la frecuente inadecuación de los planteamientos centralistas, verticales y sectoriales, así como su rigidez para adaptarse a las situaciones locales específicas.

En otras palabras, las estrategias de desarrollo local no son ni un planteamiento autárquico, ni el resultado de una mitificación de lo pequeño y marginal. Se trata, más bien, de un enfoque que pretende integrar las formas subordinadas de acumulación de capital que protagonizan aquellas fracciones del mismo cuyos mercados no se explican exclusivamente por el fenómeno de la transnacionalización de los grandes grupos, que funcionan según una lógica que, pese a ser hegemónica a nivel mundial, no da cuenta del todo.

Como ya se ha señalado, al menos en la experiencia europea, este nuevo enfoque del desarrollo económico local no ha surgido como producto de planteamientos impulsados desde los gobiernos centrales, sino como consecuencia de iniciativas territoriales gestadas "desde abajo", que alentaron actividades de fomento productivo y empresarial en un momento en que las condiciones económicas e institucionales estaban experimentando un cambio radical.

La cercanía a los problemas, necesidades, recursos y actores sociales locales permite, como se ha dicho, diseñar políticas más realistas y, sobre todo, fundadas en el consenso con dichos actores. Igualmente, se abre la posibilidad de promover la creación concertada de instituciones de fomento productivo y empresarial a nivel local, de generar un clima de confianza y cooperación entre entidades públicas y el sector privado empresarial, y de estimular así una **cultura local de desarrollo**. De este modo, la identidad propia de cada territorio se convierte en sustento de su desarrollo productivo.

Por lo tanto, el desarrollo a este nivel es resultado del compromiso de una parte significativa de la sociedad local y de cambios básicos en sus actitudes y comportamientos, lo que permite sustituir la concepción tradicional de "espacio" (como simple escenario físico) por la de un contexto social de cooperación activa (un "territorio").

Así pues, el desarrollo económico local puede definirse como aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos disponibles en una zona determinada, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local (del Castillo, 1994).

La realización del potencial endógeno es, por consiguiente, uno de los factores que definen el desarrollo local. A su vez, un proyecto de este tipo

debe ser asegurado mediante la movilización de la población local y su participación en la formulación e implementación de las iniciativas de desarrollo.

Así, en la práctica, todo proceso de desarrollo económico local supone: i) crear nuevas instituciones para el desarrollo territorial, con la participación concertada de los gestores públicos y el sector privado; ii) impulsar iniciativas empresariales innovadoras; y iii) mejorar la capacitación de la fuerza de trabajo local.

Las crecientes exigencias en cuanto a productividad y competitividad que deben satisfacer las empresas, así como los mayores niveles de exposición externa que enfrentan las economías, como resultado del proceso de globalización, son retos que difícilmente pueden soslayarse. Dada tal situación, se vuelve imperativo movilizar los diferentes territorios, a fin de facilitar la creación de un entorno sistémico que permita introducir las necesarias innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial, compuesto esencialmente por empresas cuyo tamaño les impide generar internamente los servicios avanzados de apoyo a la producción que requieren y tampoco tienen la posibilidad de adquirirlos en el mercado por sí solas.

Ante este estado de cosas, es preciso concertar entre el sector privado empresarial, la administración pública y el resto de los actores sociales regionales y locales, la creación de un "entorno innovador" socio-institucional que asegure la modernización productiva y empresarial del tejido económico territorial.

La elevación de la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas es un logro que no depende únicamente del esfuerzo empresarial privado, sino también de la existencia de entornos en que se cuente con mano de obra adecuadamente capacitada; suficiente infraestructura básica instalada (energía, carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, abastecimiento de agua potable, saneamiento básico y reciclaje de residuos, entre otras); servicios de salud eficientes; cauces jurídicos eficaces y respetados para la resolución de conflictos, y otros recursos pertinentes.

Por eso se señala que la competitividad es "sistémica", ya que depende de todos los elementos del entorno inmediato de la empresa. La calidad de ese entorno territorial es, pues, determinante para la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas, al permitir disminuir sus "costos de transacción" (Williamson, 1989).

De la misma manera, en la medida en que el "conocimiento" y, por tanto, la calidad de los recursos humanos, pasa a ser el factor estratégico fundamental para la creación de ventajas competitivas (lo cual está vinculado, a su vez, a la calidad de las políticas de salud, higiene, educación y capacitación, así como del equipamiento básico de infraestructura), la creación concertada de ese entorno institucional y social innovador es decisiva para el desarrollo regional y local.

Esto también significa que las **políticas sociales** no pueden ser contempladas únicamente como políticas “asistenciales” o “redistributivas”, cuyo objetivo es corregir los desequilibrios que genera el funcionamiento de las economías de mercado, ya que son consustanciales con la formación de recursos humanos y, por consiguiente, un factor en el que descansa la innovación tecnológica y organizativa basada en el conocimiento.

En síntesis, las políticas sociales deben ser concebidas como parte de las políticas de desarrollo tecnológico. El logro de una mayor equidad es, por lo tanto, parte intrínseca de la apuesta por la transformación productiva y el desarrollo económico (CEPAL, 1992).

Así, junto con el impulso de la capacidad de iniciativa y de organización empresarial, las siguientes condiciones pasan a ser fundamentales para la nueva organización de la producción: i) la existencia de economías externas a la empresa, pero disponibles en el territorio; ii) el adecuado nivel de calificación de la fuerza de trabajo local; iii) la diversificación del tejido productivo del territorio; iv) la dotación de infraestructura básica; y v) la movilización, cohesión y cultura innovadora de la sociedad local.

El nuevo modelo de organización productiva y empresarial se caracteriza por poseer mayores grados de flexibilidad organizativa y capacidad de innovación. Su flexibilidad se basa en la existencia de un tejido empresarial (o entramado de relaciones entre empresas) que se apoya tanto en la rivalidad competitiva como en la cooperación interempresarial; esta última es facilitada por la disponibilidad en el territorio de cauces informales (o extraeconómicos), que hacen posible acceder a información sustantiva para la producción o comercialización de los productos, entre otros aspectos decisivos.

Igualmente, la asociatividad o establecimiento de alianzas estratégicas entre empresas para formar redes en torno de los agrupamientos económicos o “clusters” (Porter, 1991), permite competir con ventajas que antes sólo estaban al alcance de la gran empresa.

En otras palabras, para las empresas de pequeña y mediana dimensión se abre ahora una gama de posibilidades competitivas mucho más amplia que en el modelo fordista anterior, ya que actualmente no siempre se requieren grandes inversiones de capital financiero para acceder a los sectores más dinámicos (como ocurría anteriormente con las industrias siderúrgica, metalmecánica, química básica, o de construcción naval, entre otras). Hoy el capital estratégico es el “conocimiento” incorporado a las actividades económicas, y éste no depende tanto del tamaño de la empresa como de la “arquitectura” social y territorial que concierten y construyan los actores sociales públicos y privados.

Esta vía posiblemente no es más fácil, y tampoco menos costosa, pero en todo caso es diferente. Y parte de esa diferencia radica en el hecho de que en el modelo "posfordista" las PYME tienen mayores oportunidades, dado que las barreras de entrada a los mercados ya no se relacionan tanto con el tamaño de la empresa y el volumen de inversión de capital, sino con la disponibilidad de componentes de conocimiento estratégico, productivo y empresarial en el territorio donde se sitúan dichas empresas.

Naturalmente, esto no quiere decir que las grandes empresas hayan perdido poder ante las PYME. De hecho, continúan incrementándolo, tal como lo dicta el desenvolvimiento lógico de la acumulación capitalista oligopólica en los principales mercados. Ahora bien, ese mismo proceso de avance del núcleo globalizado en la economía transnacional da origen simultáneamente a una tendencia de creciente diversificación de mercados y heterogeneidad territorial, con fracciones de capital cuya lógica de funcionamiento en esos mercados locales no es necesariamente idéntica a la de las grandes empresas, que no siempre están bajo el control de los grandes grupos, ni condenadas a repetir su lógica monopólica de desarrollo, en el sistema desigual de acumulación a escala mundial.

Todas estas exigencias planteadas al nivel microeconómico de la actividad productiva y organizativa empresarial requieren adecuaciones del aparato institucional y las formas de gestión pública, las cuales deben plasmarse en los procesos de descentralización, a fin de configurar un entorno en el que las PYME y microempresas puedan acceder efectivamente a los servicios avanzados de apoyo a la producción y, con ello, impulsar decisivamente el desarrollo económico en el territorio.

La descentralización política se convierte así en una herramienta determinante para el desarrollo económico local, al facilitar la creación de espacios de concertación estratégica con el sector privado empresarial y los demás actores sociales territoriales. Este tipo de intervenciones en el nivel intermedio o mesoeconómico posiblemente constituyen la forma de actuar más inteligente por parte de las administraciones públicas territoriales en el nuevo modelo de desarrollo "posfordista", y concreta en la práctica la flexibilidad que se requiere de tales entidades, esto es, su recreación como parte de la reforma o modernización del Estado.

Se supera de ese modo la habitual –y simplista– presentación maniquea de la polaridad público-privada, al considerarse que el desarrollo económico constituye, de hecho, una tarea colectiva de la sociedad y, como tal, necesita del consenso de todos los actores sociales.

El avance de los procesos de descentralización política y el traspaso de funciones, recursos y facultades a los gobiernos locales y regionales puede permitir, por lo tanto, que a las funciones de éstos se incorporen el diseño y ejecución de políticas de fomento productivo y de generación de empleo, así como el fomento y acuerdo de nuevas formas de regulación con

el sector privado empresarial y el resto de la sociedad local, para así responder en forma más eficiente a los actuales retos del ajuste productivo y posibilitar la concreción de un planteamiento no sólo capaz de lograr una más amplia difusión del crecimiento económico en todas las regiones, sino comprometido, en forma consistente y no sólo asistencial, con los objetivos de equidad y superación de la pobreza.

Por otra parte, la crisis del fordismo implica cambios sustantivos en cuanto a la capacidad de crecimiento y de difusión intersectorial de la economía, ya que la aparición de nuevas ramas y subsectores dinámicos provoca la sustitución de los anteriores, así como la desestructuración y reestructuración de los sistemas económicos territoriales y de sus formas de vinculación (o jerarquización) en el escenario global.

El conocimiento de estos procesos básicos y de la forma en que cada economía territorial se vincula con el contexto externo constituye un referente imprescindible, ya que la prioridad que se otorgue a la articulación socioeconómica interna y el reforzamiento y diversificación de la base productiva territorial no es parte de alguna estrategia de desarrollo autárquico, sino la manera más eficaz de buscar una inserción externa menos vulnerable y asegurar la adecuada satisfacción de las necesidades básicas de la población local.

Así pues, nos encontramos ante una nueva concepción del desarrollo económico, basada en la necesidad de evitar la exclusión territorial que podría provocar el dinamismo de los procesos de globalización, los cuales como se ha insistido no generan efectos de difusión suficientes para todos los territorios y clases sociales, ni asumen las respectivas exigencias de regulación social y política.

Se trata, igualmente, de emprender sobre bases realistas (y no sólo caritativas) la lucha contra los desequilibrios territoriales, la pobreza, el hambre, el subempleo y la miseria a los que el viejo modelo concentrador y excluyente condena implícitamente a amplios grupos sociales y territorios.

Como puede verse, en esta nueva concepción del desarrollo cobran una importancia decisiva los aspectos microanalíticos, territoriales e institucionales de la actividad productiva, la organización empresarial, el mercado de trabajo, la gestión regional y municipal, y los componentes socioculturales, entre otros; asimismo, el espacio deja de contemplarse como un mero soporte físico de las actividades y procesos económicos, pasándose a valorar el territorio y las formas de relación entre los actores sociales, sus organizaciones concretas, las técnicas productivas, el medioambiente y la movilización social y cultural.

De este modo, surge también una lógica de desarrollo endógeno, más horizontal y territorial que la tradicional lógica vertical y sectorial de la organización clásica del aparato del Estado, cada vez más disfuncional con

respecto a las exigencias de la nueva revolución tecnológica y los retos que deben enfrentar las PYME y las microempresas en los diversos territorios del país.

Así, los gestores de programas asistenciales a nivel de las regiones y municipios deberían plantearse la necesidad de asumir un mayor papel como **animadores territoriales** para el despliegue de iniciativas locales de fomento productivo y generación de empleo, a fin de incorporar una visión más amplia y más consistente con su función de propiciar la equidad, *trascendiendo de ese modo las propuestas meramente asistenciales para la superación de la pobreza en nuestras sociedades.*

BIBLIOGRAFÍA

- Becattini, G. (1988), "Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano", *Sociología del trabajo*, Nº 5, Madrid.
- Benko, G. y A. Lipietz (comps.) (1994), *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia, Ed. Alfons el Magnànim.
- Boisier, S. (1996), "Modernidad y territorio", serie *Cuadernos del ILPES*, Nº 42 (LC/IP/G.90-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.96.III.F.1.
- Boyer, R. (1994), "Las alternativas al fordismo. De los años 80 al siglo XXI", *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, G. Benko y A. Lipietz (comps.), Valencia, Ed. Alfons el Magnànim.
- (1992), *La teoría de la regulación*, Valencia, Ed. Alfons el Magnànim.
- Bueno, E. y P. Morcillo (1993), *Fundamentos de economía y organización industrial*, Madrid, McGraw Hill.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.5.
- (1990) *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.G.6.
- Curbelo, J.L. y otros (1994), *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Del Castillo, J. (1994), "Manual de desarrollo local", serie *Estudios de economía*, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Victoria-Gasteiz.
- (1992), "Lo local y lo internacional. La importancia de las redes de colaboración", Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Valencia 22 al 26 de junio.

- (1989), "Iniciativas locales de empleo y declive industrial", *Informes OCDE*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Del Río, C. y J.R. Cuadrado (1994), "El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional", *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*, J.L. Curbelo y otros, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Drucker, P. (1993), *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Echevarría, M.C. (1993), "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", *Boletín económico de información comercial española*, N° 2387, Madrid, 18 al 24 de octubre.
- Esser, Klaus y otros (1996), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espina, A. (1994), "Una política de cooperación para los sistemas productivos locales", *Economía y sociedad*, N° 11, Madrid, diciembre.
- Fajnzylber, F. (1988), "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fundación Friedrich Ebert/CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) (1994), *PYME: un desafío a la modernización productiva*, Santiago de Chile.
- Garofoli, G. (1995), "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", *Desarrollo económico local en Europa*, A. Vásquez Barquero y G. Garofoli (comps.), Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- (1986), "Modelos locales de desarrollo", *Estudios territoriales*, N° 22, Madrid.
- Greffe, X. (1990), *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- IMPI (Instituto de la Mediana y Pequeña Industria) (1994), *Iniciativa PYME de desarrollo industrial 1994-99*, Madrid, julio.
- Leborgne, D. y A. Lipietz (1994), "Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos", *Las regiones que ganan. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, G. Benko y A. Lipietz (comps.), Valencia, Ed. Alfons el Magnànim.
- North, D.C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F.
- Oman, Ch. (1994), "Globalización: la nueva competencia", *Las reglas del juego. América Latina, globalización y regionalismo*, C. Moneta y C. Quenan (comps.), Buenos Aires, Ediciones Corregidor.

- Ominami, Carlos (1987), *El tercer mundo en la crisis. Las transformaciones recientes de las relaciones Norte-Sur*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Palazuelos, E. y F. Alburquerque (comps.) (1990), *Estructura económica capitalista internacional. El modelo de acumulación de posguerra*, Madrid.
- Pérez, Carlota (1996), "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", *Comercio exterior*, México, D. F., mayo.
- (1992), "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El trimestre económico*, N° 233, enero-marzo.
- (1986), "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Carlos Ominami (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Petrella, R. (1996), *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, Editorial Sudamericana.
- Pike, F., G. Becattini y W. Sengenberger (comps.) (1992), *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Piore, M. y Ch. Sabel (1990), *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Alianza Editorial.
- Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Barcelona, Plaza y Janés.
- Rico, A. (1988), "La experiencia valenciana en la promoción de la innovación", *Papeles de economía española*, N° 35, Madrid.
- Rico, A., J. Mafe y F. Mas (1988), "Innovación e institutos tecnológicos sectoriales en la comunidad valenciana", *Economía y sociedad*, Madrid, diciembre.
- Rosales, O. (1994), "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sakaiya, T. (1994), *Historia del futuro, la sociedad del conocimiento*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Sengenberger, W. (1994), "El desarrollo local y la competencia económica internacional", *Revista internacional del trabajo*, vol. 112, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Trullen, J. (1990), "Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial", *Economía industrial*, Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, mayo-junio.

- Vázquez Barquero, A. (1995), "Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital", *Desarrollo económico local en Europa*, A. Vázquez Barquero y G. Garofoli (comps.), Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- (1993), *Política económica local*, Madrid, Ed. Pirámide.
- (1988), *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Ed. Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. y G. Garofoli (comps.) (1995), *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- Velasco, R. (1994), "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional europea", *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*, J. L. Curbelo y otros, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Williamson, O. (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, D.F.



Publicaciones del ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Casilla 1567 _ Santiago de Chile

CUADERNOS DEL ILPES

Con el nombre común de Cuadernos del ILPES, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social inició en 1967 diversas publicaciones que abrigan en su conjunto un mismo propósito: el de informar a un público amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse en los Cuadernos de tal modo que sea como la invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual.

Apuntes de Clase

- I. 1. *Teoría y programación del desarrollo económico*, por Jorge Ahumada, 1967, 3ª ed. 1973, 99 pp.
- I. 2. *Asignación de recursos, programación lineal y teoría económica*, por José Ibarra, 48 pp. (Agotado)
- I. 3. *Cinco modelos de crecimiento económico*, por Pedro Paz y Octavio Rodríguez, 1968, 3ª ed. 1973, 123 pp.
- I. 4. *Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT)*, por Antonio Baltar, 1968, 3ª ed. 1973, 60 pp.

Manuales Operativos

- III. 1. *Manual de medición de costos por programas*, 1968, 2ª ed. 1971, 94 pp.
- III. 2. *La planificación de la encuesta industrial*, por Retórico Fretes, 1971, 83 pp.

Anticipos de Investigación

1. *El marco histórico del proceso de desarrollo y subdesarrollo*, por Osvaldo Sunkel, 48 pp. (Agotado)
2. *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, 1967, 46 pp.

3. *La infraestructura en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti, 1968, 2ª ed. 1971, 60 pp.
4. *Metodología de evaluación de los recursos naturales*, por Estevam Strauss, 1969, 2ª ed. 1972, 81 pp.
5. *Análisis de proyectos de integración*, por Benjamín Hoppenhayn y Héctor Fernández, 1962, 2ª ed. 1972, 50 pp.
6. *La programación monetario-financiera en relación con el desarrollo económico*, 1968, 2ª ed. 1972, 95 pp.
7. *El planeamiento de la educación*, por Simón Romero L. y Sebastián Ferrer M., 148 pp. (Agotado)
8. *Consideraciones sobre ocupación industrial*, 1969, 2ª ed. 1973, 92 pp.
9. *Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina*, por Esteban Lederman, 1969, 2ª ed. 1971, 77 pp.
10. *Los recursos hidráulicos de Chile*, por Nathaniel Wollman, 1969, 119 pp.
11. *Notas sobre integración, bienestar y evaluación de proyectos*, por Louis Lefebvre, 1969, 2ª ed. 1973, 49 pp.
11. *Notes on integration, welfare and project valuation*, por Louis Lefebvre, 1970, 27 pp.
12. *Notas sobre formulación de proyectos*, por Benito Roitman y Hernán Calderón, 1970, 3ª ed., 1986, 115 pp.
13. *La planeación en las formas de la racionalidad*, por José Medina Echavarría, 1971, 71 pp.
14. *Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana*, por Aldo E. Solari, 1971, 107 pp.
15. *La exportación de manufacturas latinoamericanas*, por Gérard Fichet, 1972, 107 pp.
16. *Estructura familiar: estudio sobre los sectores populares de Quito, Ecuador*, por Alfredo Jaramillo, 1973, 115 pp.
17. *Tipología de América Latina: ensayo de medición de las discontinuidades sociales*, por Rolando Franco, 1973, 116 pp.
18. *Estudios sobre educación y empleo*, por Aldo E. Solari, 1973, 95 pp.
19. *Problemas del desarrollo social de América Latina*, 1974, 113 pp.
20. *Tres ensayos sobre ciencia, tecnología y desarrollo*, por Juan Ayza, 1974, 59 pp.
21. *Formulación de proyectos agropecuarios, extractivos, de transporte y de energía*, por Hernán Calderón y Benito Roitman, 1974, 2ª ed., 1986, 167 pp.
22. *La programación monetario-financiera en el Uruguay*, por Bernard van der Wolf, 1974, 130 pp.
23. *Distribución del ingreso, tecnología y empleo en Ecuador, Perú y Venezuela*, por Víctor E. Tokman, 1975, 177 pp.
24. *La corrección monetaria. Cuatro estudios*, 1976, 183 pp.
25. *Planificación de corto plazo: la dinámica de los precios, el empleo y el producto*, 1977, 129 pp.
26. *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*, por Aldo E. Solari y otros, 1980, 80 pp.
27. *Técnicas de análisis regional con información limitada*, por Sergio Boisier, 1980, 170 pp.
28. *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, 1982, 2ª ed., 1986, 278 pp.
29. *Política económica, organización social y desarrollo regional*, por Sergio Boisier, 1982, 3ª ed., 1986, 149 pp.
29. ***Economic policy, social organization and regional development***, por Sergio Boisier, 1982, 140 pp.
30. *La planificación y la política económica en América Latina y el Caribe, 1980-1982*, 1984, 91 pp.
31. *La planificación y las políticas públicas en 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad del decenio*, 1986, 144 pp.
32. *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, 1987, 96 pp.
33. *El sistema de dirección y planificación de la economía cubana*, 1988, 201 pp.
34. *Las políticas sociales en el Cono Sur, 1975-1985*, 1989, 139 pp.

35. *Aspectos conceptuales y operativos del proceso de planificación de la salud*, por Dr. Hernán Durán Morales, 1989, 218 pp.
36. *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*, 1992, 79 pp.
37. *El régimen jurídico de la planificación en América Latina*, 1993, 253 pp.
38. *El estado en países desarrollados. La acción pública en Alemania, Estados Unidos, Francia, y Japón: enseñanzas para América Latina*, 1993, 133 pp.
39. *Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos*, 1993, 222 pp.
40. *La administración de la inversión pública: marco teórico y su aplicación*, 1994, 96 pp.
41. *El desarrollo después de la crisis del estado de bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile*, 1995, 184 pp.
42. *Modernidad y territorio*, Sergio Boissier, 1996, 130 pp.

LIBROS

1. *Discusiones sobre planificación*, 1966, 12ª ed. 1981, 143 pp.
2. *Planificación del desarrollo industrial*, por Héctor Soza V., 1966, 9ª ed. 1981, 368 pp.
3. *Filosofía, educación y desarrollo*, por José Medina Echavarría, 1967, 5ª ed. 1975, 323 pp.
4. *Planificación y presupuesto por programas*, por Gonzalo Martner, 1967, 10ª ed. 1978, 511 pp.
5. *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, 1967, 2ª ed. 1976, 287 pp.
6. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, por Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, 1970, 15ª ed. 1981, 385 pp.
7. *El sector público en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, 1970, 9ª ed. 1981, 271 pp.
8. *Estrategia y plan*, por Carlos Matus, 1972, 3ª ed., 1981, 192 pp.
9. *Estadística básica para planificación*, por Arturo Núñez del Prado, 1971, 10ª ed. 1981, 234 pp.
10. *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, 1972, 399 pp.
11. *Discurso sobre política y planeación*, por José Medina Echavarría, 1972, 231 pp.
12. *Guía para la presentación de proyectos*, 1973, 9ª ed. 1981, 230 pp.
13. *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, 1974, 2ª ed. 1979, 281 pp.
14. *La planificación del desarrollo agropecuario*, por Jesús González y otros, Vol. I, 1977, 3ª ed. 1981, 334 pp; Vol. II, 1977, 2ª ed. 1981, 599 pp. (Agotado)
15. *El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina*, por Michael Nelson, 1977, 333 pp.
16. *Planning a system of regions*, por Sergio Boisier, 1981, 2ª ed., 1986, 245 pp.
17. *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*, 1981, 390 pp.
18. *Financiamiento de las políticas sociales*, 1983, 95 pp.
19. *Evolución de las políticas sociales en Chile, 1964-1980*, 1983, 153 pp.
20. *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*, 1984, 116 pp. (Agotado)

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تشملها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店函购或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу : Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC 2-0853
Fax (212)963-3489
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC 2-0853
Fax (212)963-3489
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago, Chile

Primera edición

Impreso para Naciones Unidas - Santiago de Chile - '96-11-1032 - octubre de 1997 - 2.050

ISSN 0020-4080 - ISBN 92-1-329019-5 - S.97.III.F.1

Copyright © Naciones Unidas 1997