

DIRECCION DE DESARROLLO Y GESTION LOCAL

**Distr.
GENERAL**

**LC/IP/G.105
24 de febrero 1997**

ORIGINAL: ESPAÑOL

METODOLOGIA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

Francisco Alburquerque

El autor es Director de Desarrollo y Gestión Local del ILPES. Una versión preliminar de este documento fue presentada en octubre de 1996, al Proyecto "Desarrollo Basado en Capacidades Locales", del FOSIS/MIDEPLAN y la Fundación ANDES, en Santiago de Chile. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

97-2-129

INDICE

Resumen	v
Abstract	vi
1. Fundamentos del desarrollo económico local	1
1.a Exigencias de reestructuración productiva y adaptación institucional. Concertación estratégica de actores y la creación de "entorno innovador" territorial.	1
1.b Descentralización y desarrollo económico local. Flexibilidad organizativa, redes y "territorio". . .	3
2. Aproximación histórica al desarrollo económico local . .	5
2.a El planteamiento convencional del desarrollo como crecimiento económico	5
2.b Limitaciones del planteamiento convencional sobre el desarrollo económico.	6
2.c Nueva orientación de las políticas territoriales.	9
3. Definición de desarrollo económico local	10
4. Metodología para el desarrollo económico local	11
4.a Objetivos del desarrollo económico local	12
4.b Recursos para el desarrollo económico local.	12
4.c Agentes de Desarrollo Local.	22
5. Planificación del desarrollo económico local	35
5.a Enfoque integral de la Estrategia de desarrollo local	35
5.b Gestión del desarrollo económico local	36
5.c El proceso de "acondicionamiento" del territorio . .	36
5.d Concertación entre agentes locales	37
5.e Liderazgo y dirección del proceso de desarrollo. .	38
5.f Fases de la planificación del desarrollo económico local.	39
6. Bibliografía	47

RESUMEN

En la práctica, el desarrollo económico local supone siempre la creación de institucionalidad para el fomento económico territorial; la diversificación de actividades productivas y mejora de la eficiencia productiva y competitividad de las actividades y empresas existentes; la mejora de la cualificación de los recursos humanos y del mercado de trabajo local; la promoción de nuevos emprendimientos empresariales; y el mejor conocimiento del medioambiente y recursos naturales locales.

De ahí que la metodología que aquí se expone aborde los distintos aspectos a considerar al focalizar las potencialidades de desarrollo económico local; las acciones a emprender para configurar un "entorno innovador" territorial que ayude al surgimiento y sustentación de las iniciativas económicas locales; y las fases y actuaciones a tener en cuenta para el despliegue de actividades generadoras de desarrollo económico local y empleo productivo.

El trabajo constituye un intento de adaptación al escenario latinoamericano de uno de los Manuales de Desarrollo Económico Local más interesantes y completos elaborados en la rica experiencia reciente de la construcción del Estado de las Autonomías en España.

ABSTRACT

In practice, local economic development always require an institutional framework within the territory can develop economically; diversification of productive activities, improved productive efficiency and greater competitiveness in existing activities and enterprises; enhancement of the skill-level of human resources and the local labour market; promotion of new business ventures; and a fuller understanding of the local environment and natural resources.

The methodology described here, therefore, addresses the different aspects to be considered when examining the potential for local economic development; the actions to be taken in order to create an "innovative environment" facilitates the emergence and continuation of local economic initiatives in the territory; and the stages and actions involved in setting up activities that will stimulate local economic development and generate productive employment.

This study is an attempt to adapt for the Latin American context one of the most interesting and complete of the "local economic development manuals" to come out of the wealth of experience gained in Spain from the recently-completed process of establishing a State composed of autonomous communities.

1. FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL¹

1.a) Exigencias de reestructuración productiva y adaptación institucional. Concertación estratégica de actores y creación de un "entorno innovador" territorial.

El planteamiento tradicional respecto al desarrollo económico local suele dirigirse a indagar las posibilidades de atraer inversiones externas, o plantear acciones reivindicativas o solicitudes de ayuda ante las instituciones del gobierno central u otras. Un enfoque diferente, aunque en rigor puede ser contemplado de forma no antagónica al anterior, se basa en la identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenos a nivel local.

Las superiores exigencias de eficiencia productiva y organizacional en el mundo de hoy, empujan a los diferentes agentes sociales, en los distintos territorios, hacia la necesidad de adaptarse a un nuevo contexto más competitivo, dando en ocasiones respuestas espontáneas que se concretan en diversas iniciativas de desarrollo económico local. Al surgir de forma aislada, muchas de estas iniciativas suelen carecer de la suficiente coordinación institucional y de la necesaria estrategia que las conduzca por un camino exitoso.

De otro lado, todo proceso de desarrollo económico local requiere una programación minuciosa que integre y ordene líneas de actuación y recursos orientados a objetivos, como resultado de la concertación estratégica entre diferentes agentes sociales locales, públicos y privados. La creación, concertada entre los agentes locales, de un "entorno territorial" que facilite la innovación del tejido productivo y empresarial, constituye un aspecto crucial de esta estrategia de desarrollo.

Así pues, ante los principales cambios técnicos y organizativos que se vienen dando en el seno de las actividades productivas y de gestión, es obligado emprender adaptaciones institucionales para mejorar las actuaciones del Sector Público y del conjunto de empresas y actores sociales territoriales.

¹ El autor quiere agradecer a Catalina Victory y Diana Durán sus comentarios a un borrador anterior de este documento.

La difusión de información y conocimientos específicos, así como el reforzamiento de las redes territoriales vinculadoras de los distintos actores locales son elementos básicos para el éxito de este nuevo enfoque de desarrollo. Esto convierte a las iniciativas de desarrollo económico local en actuaciones que dependen, esencialmente, del grado de concertación social estratégica y de movilización de los agentes locales en cada territorio.

La crisis del modelo fordista de producción y la emergencia de formas más eficientes de organización, muestran la importancia de las nuevas condiciones para el despliegue exitoso de las actividades económicas, la gestión empresarial y la gestión pública.

Estas nuevas condiciones de funcionamiento eficiente subrayan la importancia de aspectos tales como:

- * Desarrollo y diversificación del tejido productivo y empresarial local.
- * Inversión en la formación de los recursos humanos como elemento clave de la apuesta innovativa basada en el conocimiento².
- * Calidad y orientación de las infraestructuras básicas (energía, agua, medioambiente, telecomunicaciones, transportes, etc.).
- * Existencia de economías externas a la empresa pero disponibles en el territorio.
- * Impulso de las capacidades creativas, de iniciativa y de organización empresarial y, en suma, aliento de una cultura local de desarrollo.
- * Nivel de organización, participación y cohesión social de los actores territoriales.
- * Abandono de las formas centralistas y burocráticas de gestión organizacional.

² Esto significa que las políticas de salud y educación, entre otras, deben dejar de ser contempladas únicamente como "políticas sociales", al ser parte decisiva de la formación básica de los recursos humanos y, como tales, deben ser consideradas también como parte de las políticas de desarrollo.

1.b Descentralización y desarrollo económico local. Flexibilidad organizativa, redes y "territorio"

El nuevo modelo de organización productiva y de gestión se caracteriza por su superior capacidad para asegurar la introducción de la innovación tecnológica en los diferentes territorios. Por ello, el avance efectivo de los procesos de **descentralización**, esto es, la traslación de poder desde la Administración Central a las Administraciones Territoriales, con capacidad de incorporar la lógica de fomento productivo a nivel local, puede ayudar decisivamente a la mejor identificación de recursos y potencialidades en cada territorio concreto, al tiempo que tiene lugar el mayor acercamiento de los ciudadanos a los centros de decisión.

De ahí se concluye que, si lo esencial consiste en asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido productivo y empresarial territorial, el diseño de las políticas de innovación tecnológica o de formación de los recursos humanos, no puede hacerse eficientemente de forma centralista y sectorial.

La flexibilidad organizativa alude a la necesaria adaptación a la diversidad de situaciones específicas (económicas, históricas, socioculturales, ambientales, etc.) de cada territorio concreto. Igualmente, la flexibilidad organizativa apunta también a la necesidad de estimular la construcción de redes entre las empresas y entre éstas y otras entidades territoriales oferentes de servicios avanzados a la producción, tales como capacitación empresarial, información y gestión tecnológica, innovación de productos, comercialización, cooperación empresarial, o acceso al crédito.

Como puede comprobarse, la construcción de las economías de escala apropiadas es en la actualidad una tarea en la que hay que asegurar la existencia de las mismas en el territorio cercano a las empresas, ya que, con la excepción de las grandes firmas, las empresas por sí solas poseen cada vez más dificultades para acceder a este tipo de elementos de información empresarial y tecnológica avanzada y específica y, además, la vía de interiorización de tales servicios en las empresas no es tampoco el camino más eficiente de funcionamiento.

De ahí la trascendencia de "construir" o "acondicionar" cada territorio concreto con dichas economías externas a las empresas pero internas -o disponibles- en el territorio en cuestión. Esta es la diferencia decisiva de considerar el elemento territorial como un agente y factor decisivo de desarrollo, superando la limitada visión del mismo como simple "espacio" homogéneo o soporte físico de las actividades económicas o sociales (Grefe, 1990 y Alburquerque, 1996).

El "territorio" es, consiguientemente, la expresión de la organización y movilización de los diferentes agentes sociales locales en pos de su propio desarrollo. Resalta, por tanto, la importancia de la dimensión local del sistema productivo, del mercado de trabajo, de la vida comunitaria y de las formas de administración y gestión local y municipal.

Del mismo modo, destaca también la dimensión de horizontalidad, selectividad, concertación y territorialidad de las políticas económicas frente a la lógica vertical, generalista y funcional/sectorial de las actuaciones públicas centralistas (ver Recuadro 1).

RECUADRO 1

RASGOS DIFERENCIALES DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Diseño descentralizado de políticas	Diseño centralista de políticas
<p>* HORIZONTALIDAD (políticas de apoyo indirectas, orientadas de forma integral a crear oportunidades para emprendimientos innovadores).</p> <p>* CONCERTADAS con los distintos agentes locales.</p> <p>* SELECTIVIDAD (según los diferentes perfiles productivos de cada territorio).</p> <p>* TERRITORIALIDAD (piensan la economía nacional como un conjunto de economías territoriales, no sólo sectores económicos).</p>	<p>* VERTICALIDAD (las políticas son dictadas "desde arriba", no concertadas).</p> <p>* GENERALIDAD (se suponen válidas para cualquier espacio geográfico).</p> <p>* FUNCIONAL/SECTORIAL (piensan en una economía nacional compuesta de sectores).</p>

2. APROXIMACION HISTORICA AL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

2.a El planteamiento convencional del desarrollo como crecimiento económico

Como es bien conocido, la conceptualización convencional del desarrollo económico, tras la segunda guerra mundial, redujo este concepto al de crecimiento económico, el cual se hizo depender, en lo esencial, de la concentración de inversiones y recursos en la recuperación de los principales países centrales.

Esa reconstrucción del dinamismo de las economías centrales (lo que aún hoy día es considerado vulgarmente como el elemento "locomotora" de la economía internacional), permitiría (o permite) difundir el crecimiento económico al resto de países y territorios, en lo que también se ha denominado como el "chorreo" de los impulsos de crecimiento. De esta manera, el subdesarrollo se consideró como un simple atraso económico, negándose los condicionantes histórico-estructurales del mismo.

Durante el auge de postguerra, las políticas de desarrollo económico territorial, cuando existieron, se orientaron a intentar reducir las disparidades generadas en el proceso de crecimiento económico, tratando de estimular por diversos medios (fiscales, cesión gratuita de suelo e infraestructura, u otros) la movilidad de inversiones y otros factores de producción hacia determinadas áreas. En ocasiones, dichas políticas se acompañaron de otros componentes redistributivos para paliar las situaciones de marginación o pobreza en regiones periféricas.

En este planteamiento tradicional no se consideran, por consiguiente, los factores sociales, culturales, históricos o ambientales de los diferentes territorios, visualizándose los mismos como simple "espacio" geográfico homogéneo. Tampoco se alude, de este modo, a la capacidad de innovación tecnológica territorial, ni a los aspectos cualitativos de los mercados de trabajo locales, todo lo cual equivale a una clara subutilización de los recursos endógenos.

En los países en desarrollo (según el eufemismo utilizado extensivamente por los organismos internacionales), la **extraversión** -como rasgo propio de la inserción dependiente-, y la **desarticulación** productiva interna -como elemento crucial de la estructura interna del subdesarrollo-, no son sólo rasgos del modelo de funcionamiento nacional, ya que dichos rasgos se reproducen también internamente en los respectivos territorios, mezclándose con las restantes formas de obtención de excedente económico, tales como la economía de autoconsumo, economía campesina, diversas formas de la economía informal, etc.).

Hay que señalar también, que la percepción crítica del proceso de acumulación capitalista colaboró, en buena medida, a centrar la atención en los factores externos, al señalar como elementos principales del bloqueo de los países en desarrollo la dependencia y vulnerabilidad exterior, en mayor medida que la desarticulación productiva interna³.

2.b Limitaciones del planteamiento convencional sobre el desarrollo económico

El planteamiento tradicional basado en la atracción de inversiones foráneas puso progresivamente en evidencia su insuficiencia para difundir el crecimiento económico y el empleo en todos los territorios. Asimismo, los límites ambientales al tipo de crecimiento económico "fordista" basado en la producción y consumo de masas, esto es, la superior consciencia sobre la capacidad destructora del estilo de crecimiento económico desarrollista a partir de los años setenta, añadió un cuestionamiento radical a dicho modelo.

De este modo, en la búsqueda de alternativas se fué produciendo un cambio de actitud y de visión del desarrollo económico, cobrando mayor importancia los aspectos territoriales y las formas de gestión empresarial y tecnológica concretas. En esta perspectiva, comenzó a adquirir mayor importancia el análisis de las potencialidades endógenas de cada territorio, incluyendo en ello no sólo los factores económicos o la dotación de recursos, sino los factores no económicos (sociales, culturales, históricos, institucionales, paisajísticos, etc.), los cuales son también decisivos en el proceso de desarrollo económico local.

El cambio tecnológico y organizacional de carácter radical que se produjo con la sustitución del petróleo como "factor clave" en el modelo de producción fordista (Pérez, 1986) por la microelectrónica en el modelo "postfordista", obligó al replanteamiento definitivo de las formas de producción y gestión empresarial, así como de la gestión pública. Sin embargo, las respuestas de los diferentes países ante la crisis económica y la reestructuración tecnológica, sectorial y organizacional, se han visto demoradas ante la prioridad obligada a la búsqueda de los grandes equilibrios macroeconómicos en el plano monetario y financiero.

³ Esta confusión fatal entre los diferentes conceptos de inserción externa y subdesarrollo económico se desliza lamentablemente, con harta frecuencia, incluso entre supuestos expertos. Para una aclaración sobre el particular puede verse Palazuelos y Alburquerque (1990).

Las políticas macroeconómicas, al operar desde una perspectiva muy agregada, se ven imposibilitadas para captar las dimensiones locales, sociales o ambientales de cada territorio concreto; mientras que -por el contrario- el enfoque del desarrollo económico endógeno (o desarrollo local) permite redescubrir e impulsar las potencialidades existentes en el medio natural y el tejido económico y social territorial.

Por ello, se hace obligado recordar que los retos principales en la actual fase de reestructuración de los sistemas económicos, como consecuencia de la actual revolución postfordista, se centran en cómo garantizar la introducción de innovaciones en el tejido productivo y empresarial, lo cual exige -además del logro de los aceptables niveles de estabilidad macroeconómica- actuaciones y políticas específicas en el nivel microeconómico, que sean, al mismo tiempo, sustentables desde el punto de vista medioambiental.

Para ello, se precisa, en el plano "mesoeconómico", de la concertación estratégica y el pacto social entre los diferentes agentes locales, públicos y privados, a fin de estimular la creación de una institucionalidad territorial favorecedora del fomento económico y la capacidad innovativa local.

En otras palabras, se constata la necesidad de acompañar los procesos de ajuste macroeconómico con políticas más específicas o adecuadas a las características territoriales concretas, en cuyo diseño y aplicación es fundamental la participación de los diferentes agentes sociales locales.

Así pues, mientras las políticas macroeconómicas desempeñan un insustituible papel en el logro de un contexto económico general no desestabilizante, las políticas de desarrollo a nivel local pueden movilizar más eficientemente las potencialidades existentes en cada territorio, y facilitar la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido productivo y empresarial de las diferentes zonas.

Como se ve, no se trata de presentar el desarrollo económico endógeno como un "modelo alternativo" de funcionamiento al sistema de acumulación capitalista actual, sino de constatar la heterogeneidad de dicho proceso de acumulación a fin de diseñar las diferentes políticas y líneas de actuación concretas en cada caso.

No se niega, por tanto, la existencia de las fracciones hegemónicas del capital, y la lógica de concentración propia de las grandes empresas, pero no se la hace extensiva para cualquier fracción del capital. En definitiva, de lo que se trata, básicamente, es de subrayar que:

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

ii) La lógica de funcionamiento de las grandes firmas no explica la lógica de funcionamiento de las fracciones más pequeñas del capital⁴.

iii) Estas fracciones más pequeñas del capital son importantes, precisamente, en términos de empleo, ingreso y difusión territorial del crecimiento económico. Por consiguiente, el despliegue de políticas de desarrollo económico local permite incorporar, además, la dimensión social y no sólo la rentabilidad inmediata del capital, como elemento de regulación de los procesos de acumulación territorial.

iv) La innovación tecnológica y organizativa de PYMES y microempresas locales debe ser asegurada mediante una decidida política de oferta alentada desde las Administraciones Públicas, con participación decisiva de las Administraciones Locales. Dejar este proceso al libre juego de las fuerzas del mercado o como se expresa de forma equivalente, a las señales que logren darse "desde la demanda", es retrasar innecesariamente la necesaria construcción social de los entornos innovadores territoriales (Alburquerque, 1997d), lo cual es, en esencia, una clara política de oferta.

⁴ Hay un tipo de razonamiento, supuestamente crítico, que tiende a simplificar la lógica de funcionamiento de las diferentes fracciones del capital bajo la genérica expresión de la "búsqueda del máximo beneficio", la cual, bajo esta perspectiva simplista, acabaría explicándolo todo. En realidad, dicha alusión, además de una obviedad, no recoge nada más que las aspiraciones generales de algunos empresarios, ya que otros se ven motivados a funcionar a fin de no ser excluidos de los mercados, o por otras motivaciones tales como la eliminación de incertidumbre en el terreno laboral, aseguramiento de los mercados de insumos o de productos, entre otras. Adjudicar al conjunto de las fracciones del capital tal lógica equivale además a contemplar únicamente el actor empresarial, cuando dicha relación social involucra de forma decisiva a los trabajadores/as. A partir de tales simplificaciones, este tipo de razonamiento tienden a desprestigiar o simplificar la importancia de la pequeña producción, aludiendo a ella como marginal.

No existe, pues, contraposición -sino complementariedad- entre los diferentes tipos de políticas económicas, aunque cabe señalar la recurrente incomprensión del hecho territorial por parte de los encargados de las políticas macroeconómicas y el descuido de dichos especialistas sobre la importancia de las políticas micro y mesoeconómicas, así como las exigencias de sustentabilidad ambiental en el desarrollo económico local.

De igual modo, hay que señalar que una estrategia de desarrollo económico local no constituye un intento de recrear un proyecto autárquico, sino -contrariamente- lo que busca es mejorar las condiciones de respuesta organizada de la sociedad local, ante las mayores exigencias del contexto mas globalizado del mundo actual, consciente de que los retos principales están precisamente en los cambios en las formas de producción y gestión empresarial.

Esta nueva estrategia "desde abajo" ha ido adquiriendo mayor importancia a medida que los procesos de descentralización político-administrativos facilitaron el surgimiento de nuevos gobiernos locales, que fueron incorporando a sus funciones el diseño y ejecución de políticas para la gestión territorial.

En la experiencia europea occidental hay que resaltar que las iniciativas de desarrollo local endógeno no surgieron como resultado de decisiones impulsadas desde el Estado central, sino como consecuencia de los esfuerzos de algunos gobiernos locales o regionales, o como resultado de la participación popular a través de partidos políticos o ligas regionalistas, movimientos ciudadanos, u otros, a fin de dar respuesta a las nuevas circunstancias de la reestructuración productiva y las mayores exigencias del desarrollo económico local, la sustentabilidad ambiental o el urbanismo.

2.c Nueva orientación de las políticas territoriales

De este modo, la orientación de las políticas territoriales se ha alejado del planteamiento tradicional anteriormente citado y ha pasado a dar prioridad a:

- * La introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el sistema productivo local.
- * La sustentabilidad ambiental de los diferentes procesos de transformación posibles y reversión del deterioro ambiental ocasionado por el anterior estilo de crecimiento desarrollista.

- * Identificación de los recursos potenciales endógenos y la problemática de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), microempresas locales y economía social, actividades que son fundamentales desde el punto de vista de la difusión del crecimiento económico, el empleo y el ingreso de la comunidad local.
- * Impulsar los procesos de descentralización y la asunción de competencias de fomento económico por los gobiernos locales.
- * Alentar la movilización social y la concertación estratégica de agentes sociales para lograr un pacto social por el desarrollo económico local y la generación de empleo.
- * Buscar la mayor cohesión social en el ámbito local.

3. UNA DEFINICIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En el proceso de desarrollo económico local se pueden identificar, cuatro dimensiones principales:

- * **Económica**, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos endógenos con adecuados niveles de eficiencia;
- * **Ambiental**, que debe considerar siempre la dimensión de sustentabilidad de cualquier opción transformadora del medioambiente;
- * **Sociocultural**, en la que los valores e instituciones sirven de base al proceso de desarrollo local; y
- * **Político-administrativa**, en la que las políticas territoriales deben intentar crear un entorno innovador territorial favorable a la promoción del desarrollo económico local.

Podemos, pues, definir el **Desarrollo Económico Local** como un proceso de transformación de la economía y la sociedad locales, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales (públicos y privados), para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial locales y la creación de un entorno innovador en el territorio.

En la práctica, pues, el desarrollo económico local supone siempre:

- * Creación de institucionalidad para el fomento económico territorial;
- * Diversificación de actividades productivas y mejora de la eficiencia productiva y competitividad de las actividades y empresas existentes;
- * Mejora de la cualificación de los recursos humanos y del mercado de trabajo local;
- * Promoción de nuevos emprendimientos empresariales;
- * Mejor conocimiento del medioambiente y recursos naturales locales.

4. METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL⁵

La metodología que aquí se resume constituye sólo una guía -nunca un recetario- donde se recogen: i) los diferentes aspectos a considerar al focalizar las potencialidades de desarrollo económico local; ii) las acciones a emprender para configurar un "entorno innovador" territorial que ayude al surgimiento y sustentación de las iniciativas económicas locales; y iii) las fases y actuaciones a tener en cuenta para el despliegue de actividades generadoras de desarrollo económico local y empleo productivo.

Los diferentes aspectos a tratar en la metodología para el desarrollo económico local se refieren a:

- * Objetivos del desarrollo económico local.
- * Recursos disponibles (humanos, físicos, técnicos, económico-financieros, socioculturales, ambientales).
- * Agentes de desarrollo, esto es, Administraciones Públicas Territoriales, Agencias de Desarrollo Local, Empresas locales, Universidades y Centros de Investigación y Desarrollo (I+D), Entidades de capacitación, ONGs, etc.
- * Proceso de planificación del desarrollo económico local.

⁵ Se sigue aquí esencialmente el Manual de Desarrollo Local editado por el Gobierno Vasco (Del Castillo, 1994).

4.a Objetivos del Desarrollo Económico Local

Entre los objetivos del desarrollo económico local hay que señalar:

- * La transformación de la estructura o base económica local, incrementando la eficiencia productiva y competitividad de la misma;
- * Diversificación de las actividades productivas locales, mejora del empleo y la calidad de vida de la población;
- * Sustentabilidad ambiental de las actividades productivas locales;
- * Dinamismo económico de dichas actividades;
- * Garantizar con todo ello la mayor cohesión social local.

La promoción de las actividades empresariales innovadoras es fundamental, ya que ellas desempeñan el papel principal en la generación de riqueza y empleo productivo. Igualmente, dado que las empresas no actúan en el vacío, sino en un contexto histórico, cultural y territorial concretos, es necesario estimular la calidad de los componentes del entorno local, a fin de asegurar:

- * El acceso a los servicios avanzados a la producción para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y microempresas locales.
- * La calidad de las infraestructuras básicas.
- * El funcionamiento eficiente de los mercados de productos y factores.
- * La promoción de aptitudes empresariales innovadoras.
- * El fomento de la cooperación entre empresas.
- * La utilización sustentable de los recursos naturales y la visión de la potencialidad productiva del medioambiente.

4.b Recursos para el desarrollo económico local

La existencia de recursos en una determinada área no es condición suficiente para originar un proceso de desarrollo, ya que dichos recursos deben utilizarse de manera adecuada, y dentro de una estrategia coherente y sustentable.

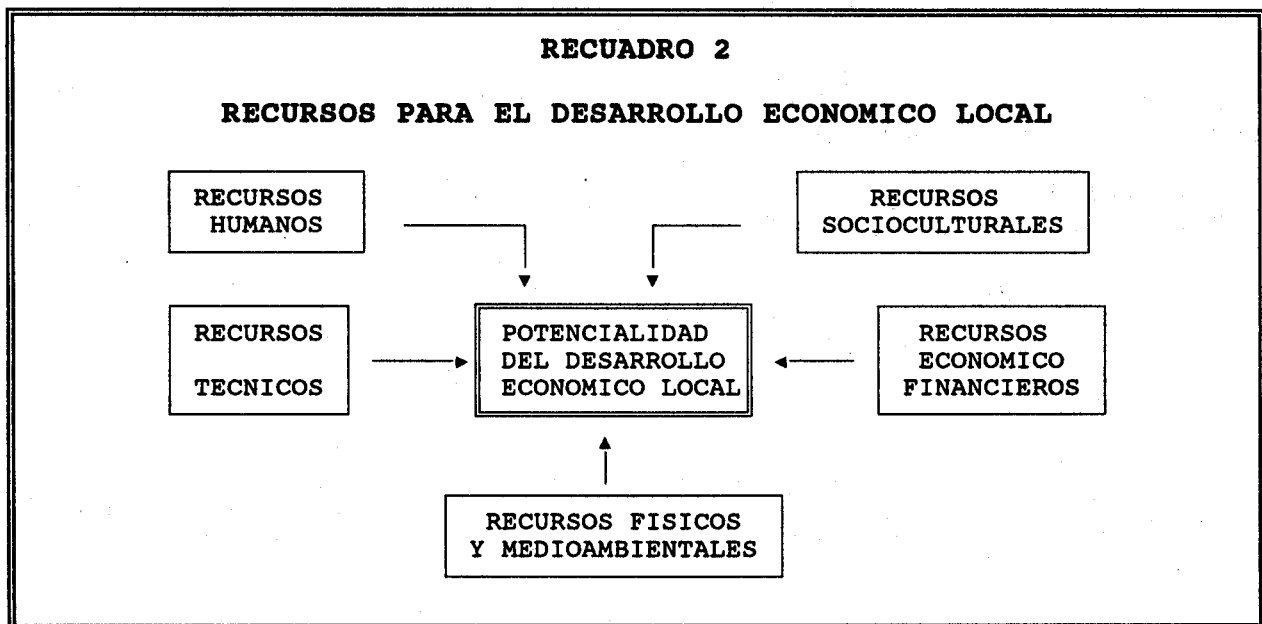
Casi todas las comunidades territoriales poseen, en mayor o menor medida, cierto número de recursos que constituyen su potencial de desarrollo endógeno. Entre ellos hay que resaltar especialmente, la cualificación de los recursos humanos.

El desarrollo económico local depende de la capacidad de integrar el aprovechamiento sustentable de los recursos disponibles y potenciales, movilizándolos hacia la satisfacción de las necesidades y los problemas básicos de la población local.

Aspectos decisivos de la potencialidad de los recursos para el desarrollo económico local son:

- * La estructura productiva local;
- * El mercado de trabajo local;
- * La capacidad empresarial y tecnológica existente;
- * Los recursos naturales y ambientales;
- * El sistema de crédito local;
- * La estructura social y política; y
- * La tradición y cultura local.

El **Recuadro 2** resume el conjunto de recursos de los que depende la potencialidad del desarrollo económico local.



4.b.1 Recursos físicos

Junto a los rasgos físicos del territorio (situación geográfica, clima, orografía, recursos naturales disponibles, condicionantes medioambientales, etc.), hay que resaltar el volumen y calidad de las infraestructuras básicas o capital social fijo, que constituyen elementos esenciales determinantes de la eficiencia productiva y competitividad de las actividades económicas.

Las infraestructuras básicas **adecuadas** ayudan al mejor aprovechamiento de los recursos endógenos, y hacen más atractiva una zona determinada para la localización de actividades productivas. Ahora bien, la adecuada dotación de infraestructuras es sólo una condición necesaria, pero no suficiente, para asegurar el desarrollo económico local, ya que las infraestructuras estimulan el desarrollo territorial pero no lo crean.

El elevado coste de gran parte de las mismas hace obligada la intervención de instancias supralocales, las cuales no siempre tienen en cuenta las iniciativas de desarrollo local en el diseño y dotación de dichas infraestructuras básicas.

Las Municipalidades tienen, no obstante, competencias importantes en lo relativo a la ordenación del territorio, oferta de suelo industrial, normas urbanísticas y medioambientales, polígonos industriales, abastecimiento de agua potable, caminos, recogida de basuras, prevención de incendios, inundaciones, vivienda para sectores desfavorecidos, y otros servicios como educación, salud, deporte y cultura, que implican importantes inversiones en capital social fijo (Alburquerque, 1997c).

El **Recuadro 3** recoge una tipología de infraestructuras básicas, determinantes del desarrollo económico local.

Junto a la importancia que poseen las infraestructuras básicas tangibles (carreteras, embalses, aeropuertos, etc), hay que destacar asimismo la importancia no menor de las infraestructuras "intangibles" (información, servicios especializados a empresas, etc.).

Tradicionalmente, la política territorial ha venido prestando una atención insuficiente a las infraestructuras sociales y medioambientales, pensando que eran únicamente las infraestructuras económicas o técnicas (sobre todo Transportes y Comunicaciones) las que tenían la capacidad de incidir de forma determinante en el desarrollo territorial. Sin embargo, esta simplificación es hoy inaceptable. Las inversiones en infraestructuras sociales y medioambientales son decisivas para el desarrollo, y hasta -se podría decir- un prerrequisito del mismo, dada la importancia de la cualificación de los recursos humanos, la calidad de los servicios colectivos y equipamientos urbanos, paisaje, seguridad ciudadana, ausencia de contaminación ambiental, etc., para las decisiones de inversión productiva y residencial.

RECUADRO 3

TIPOLOGIA DE INFRAESTRUCTURAS BASICAS

A) Económicas o Técnicas:

- * Transportes y Comunicaciones (Red Vial, Ferrocarriles, Puertos, Aeropuertos, Caminos, Caletas, etc.).
- * Telecomunicaciones.
- * Abastecimiento de Energía (Estaciones transformadoras, Redes eléctricas, Oleoductos, Gasoductos, etc.).
- * Abastecimiento de agua (Distribución de agua potable, Canales de riego, Embalses y presas, etc.).
- * Alcantarillado.
- * Suelo y Edificios industriales.

B) Sociales:

- * Educación y Capacitación (Escuelas, Institutos, Liceos, Universidades, Centros de Formación Profesional).
- * Investigación Básica e Investigación y Desarrollo.
- * Salud y Sanidad (Red de Asistencia Primaria, Hospitales, Centros de Rehabilitación, etc.).
- * Servicios colectivos (Justicia, Seguridad Ciudadana, Protección Civil, Parques, Urbanismo, etc.).
- * Cultura, Deporte y Turismo (Teatros, Museos, Patrimonio Cultural, Instalaciones Deportivas, Hoteles y Pensiones, Restaurantes, etc.).
- * Servicios sociales (Viviendas de Protección Social, Guarderías, Centros para la Juventud, Adulto Mayor).

C) Medioambientales:

- * Depuradoras y Tratamiento de Aguas Residuales.
- * Servicios de Recogida y Reciclaje de Basuras.
- * Bosques y Reforestación.
- * Parques Naturales.
- * Protección del Suelo, Aire y Agua.
- * Protección de Playas, Ríos y Lagos

4.b.2 Recursos humanos

Los Recursos Humanos constituyen, como se ha destacado, un factor decisivo en las iniciativas de desarrollo económico local. De ahí la importancia de conocer la base demográfica y las características del mercado de trabajo local, así como, los rasgos culturales y valores sociales locales.

En el primer aspecto, se requiere disponer de adecuada información acerca de variables tales como:

- * Edad, género y pirámide de la población local;
- * Niveles de actividad y composición de la fuerza de trabajo;
- * Disponibilidad de la mano de obra;
- * Cualificaciones y experiencia profesional;
- * Empleo por actividades productivas;
- * Tipo y calidad de las relaciones laborales; etc.

En lo relativo al segundo de los aspectos citados, esto es, las características culturales y sociales locales, se trata de saber si las mismas son estimuladoras o no de las capacidades creativas, innovadoras y de movilización social; así como la actitud hacia el trabajo y el riesgo empresarial de la comunidad.

Dado el incesante proceso de innovación y cambio que caracteriza al mundo actual, el desarrollo de nuevas capacidades resulta un elemento crucial. A veces, mucho más importante que la destrucción de empleos en las actividades obsoletas, importa la capacidad de reemplazar esas actividades por otras nuevas de mayor calidad y diferenciación productivas, y más sustentables ambientalmente.

El desarrollo económico local exige, por tanto, la movilización y valorización de sus recursos humanos como tarea decisiva. Para ello se precisa de una concepción amplia del recurso humano, que no puede ser contemplado únicamente como una herramienta u objeto de producción, sino como un actor básico del proceso de desarrollo.

Esto implica una concepción cultural innovadora y participativa, muy diferente del tipo de relaciones laborales jerárquicas, que proveen un bajo involucramiento de la fuerza de trabajo en el proceso productivo. Se trata, en definitiva, de estimular la toma de iniciativas productivas y desarrollar actitudes de polivalencia (y no sólo de especialización) ante los problemas técnicos.

La capacitación de recursos humanos es, por consiguiente, un recurso estratégico y, como tal, debe integrar las características específicas de cada territorio, a fin de diseñar apropiadamente los contenidos de la misma. En ello es fundamental la participación de los actores sociales territoriales, a fin de reducir los plazos de percepción de las nuevas cualificaciones, y lograr que éstas se orienten efectivamente hacia los verdaderos problemas de la

sociedad civil y empresarial local. La formación técnica debe incluir además de la capacitación instrumental de los recursos humanos, la potenciación de los valores y actitudes creativos y participativos, como elementos fundamentales del desarrollo local.

La formación de recursos humanos es, por consiguiente, una inversión productiva determinante en el medio y largo plazo, que incorpora los múltiples aspectos que dicha actividad conlleva, tales como la transmisión de conocimientos generales y técnicos; el estímulo de la movilización y participación creativas; la modificación de mentalidades en el sentido innovador; y, en suma, la construcción de actores sociales y ciudadanía.

Como se aprecia, el cambio tecnológico a nivel local constituye esencialmente un proceso de innovación social, mediante el cual no sólo debe asegurarse el acceso a las nuevas cualificaciones de la fuerza de trabajo, sino que debe introducirse una nueva concepción respecto a los recursos humanos.

Las políticas de formación para el desarrollo económico local se diferencian de la capacitación tradicional, la cual suele ocuparse de forma burocrática, de la difusión de conocimientos ofertados a los territorios sin que a menudo aquellos tengan una vinculación con los problemas y potencialidades principales de dichos territorios. Por el contrario, la formación para el desarrollo económico local debe ser una acción vinculada a un proyecto colectivo territorial en el que la formación debe basarse, en primer lugar, en las necesidades y demandas existentes en el territorio, lo cual establece una diferencia con la formación tradicional, donde lo primero suele ser el diseño de la oferta genérica de capacidades.

4.b.3 Recursos económico-financieros

Como unidades encargadas de organizar las actividades productivas, las empresas (ya sean privadas, públicas, mixtas, sociedades cooperativas o de economía social), son piezas fundamentales en el logro del crecimiento económico y la generación de empleo. Para ello precisan, como ya se señaló, de un "entorno innovador" territorial favorable al estímulo de iniciativas productivas, con acceso asegurado a los servicios avanzados a la producción y coordinación y complementariedad entre las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales que se lleven a cabo.

El conocimiento pormenorizado del tejido empresarial local, esto es, el conjunto de empresas locales con sus relaciones interempresariales y eslabonamientos productivos, resulta fundamental para diseñar una estrategia de fomento productivo local. La falta de información sistematizada sobre estos aspectos decisivos, constituye una dificultad importante para el despegue de los procesos de desarrollo económico local.

Junto a ello, hay que citar también la falta de financiación para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y microempresas locales, debido a las trabas y dificultades que éstas tienen para acceder al crédito, y la inadecuación o inexistencia de líneas de financiamiento de medio y largo plazo y a coste razonable para este tipo de empresas.

Entre las dificultades relacionadas con la falta de líneas apropiadas de financiación para PYMES y microempresas locales, cabe citar la existencia de trámites burocráticos largos y engorrosos; la falta de títulos de propiedad de las tierras en las actividades rurales; la exigencia de avales patrimoniales; la escasa información y capacidad empresarial en los temas de gestión financiera; las deficiencias en la evaluación de proyectos de PYMES y microempresas; la falta de instrumentos flexibles, como sociedades de capital-riesgo, capital-semilla, arrendamiento financiero, préstamos a medio y largo plazo, sociedades de aval o garantía recíproca, etc.

De todo esto se deduce la importancia de impulsar iniciativas para asegurar el acceso a la información sobre líneas de financiamiento posibles, así como acciones encaminadas a lograr una oferta efectiva de crédito, lo cual puede exigir decisiones y concertación con las entidades financieras en los ámbitos local, regional o nacional. En todo caso, la "ingeniería financiera" local no puede ser una simple transposición a nivel local de la ingeniería financiera tradicional, requiriéndose mas bien un "partenariado" o involucramiento de las instituciones financieras con los emprendimientos locales.

4.b.4 Recursos tecnológicos

El desarrollo económico local está hoy mediatizado por la infraestructura tecnológica existente, la velocidad de la difusión tecnológica y el esfuerzo innovador del tejido socioeconómico. En consecuencia, la generación y difusión de nuevas tecnologías constituyen pilares principales del desarrollo; siendo el acceso a la Información y la Investigación y Desarrollo (I+D) factores estratégicos de supervivencia empresarial.

La revolución tecnológica actual se caracteriza por centrarse más en los procesos productivos que en los productos, y por situar la información como materia prima esencial. La incorporación de contenidos crecientes de información y conocimiento en las distintas áreas de la actividad empresarial impone ajustes esenciales en las prácticas productivas, que se materializan en nuevos equipos, y en mejores formas de organización,

La flexibilidad de las nuevas formas de producción y organización empresarial descansa esencialmente en las posibilidades ofrecidas

por las nuevas tecnologías de la información, las cuales permiten un conocimiento integral de las diferentes fases del proceso económico y, con ello, la posibilidad de trabajar en una misma unidad de tiempo real.

Las nuevas tecnologías provocan efectos de destrucción de empleo, aunque impulsan nuevas actividades y cualificaciones. Esto exige un esfuerzo importante en cuanto a la formación continua o reciclaje de los recursos humanos, lo cual acelera la obsolescencia de los sistemas educativos tradicionales.

Igualmente, las nuevas tecnologías de la información permiten alterar los patrones de localización de las empresas e inversiones. Las telecomunicaciones permiten trabajar en un espacio interactivo global, lo cual, junto a los elevados costes y deseconomías de aglomeración derivadas de la congestión y contaminación en los grandes núcleos urbanos, ha ampliado el interés por otras zonas periféricas. No obstante, esta tendencia no logra contrarrestar la existencia de economías de aglomeración en los principales núcleos urbanos y ejes dinámicos de la economía, en los que siguen concentrándose los servicios más avanzados a la producción, basados en conocimiento y mano de obra cualificada.

De todas formas, es importante no confundir el proceso de innovación que busca el avance hacia la "frontera tecnológica" de cada actividad (esto es, la inclusión de las mejores prácticas en el "saber hacer" específico), con la incorporación de las tecnologías más sofisticadas ("alta tecnología").

Se insiste en que el proceso de innovación debe referirse siempre a los problemas y necesidades concretas del territorio en cuestión, constituyendo esencialmente un proceso de cambio social, organizacional y cultural.

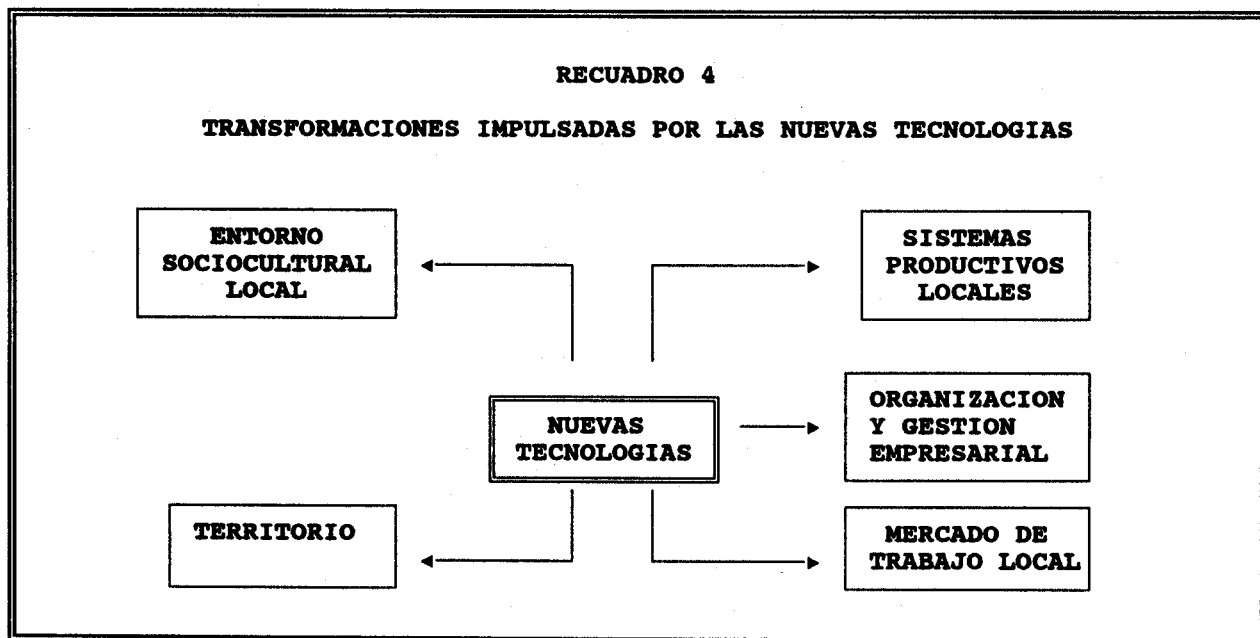
Por depender precisamente el dinamismo innovador de un territorio de sus características socioculturales, las estrategias de innovación para el desarrollo económico local son una apuesta de largo plazo, que requieren un apoyo importante y sostenido de los gestores públicos y restantes agentes sociales locales.

Como parte de la innovación tecnológica se incluye, desde luego, la difusión de las nuevas tecnologías. Para ello, pueden construirse de forma concertada entidades territoriales que faciliten la difusión tecnológica entre el tejido empresarial local, ya se trate de Agencias de Desarrollo Local, Centros de Desarrollo Empresarial, Institutos Tecnológicos Sectoriales, Parques Tecnológicos, u otras⁶.

⁶ En otros documentos he detallado las funciones de estos instrumentos de fomento económico local (ver Alburquerque, 1997c y 1997d).

Pero, aún siendo los recursos tecnológicos un factor clave, tampoco son por sí mismos una condición suficiente para asegurar el desarrollo económico local. Para que éste sea efectivo, los recursos tecnológicos deben estar acompañados de las políticas de fomento del potencial endógeno, dentro de un esquema coherente y adaptado a las necesidades reales expresadas por los agentes locales en cada territorio concreto.

Por ello, el desarrollo económico local no solo depende de la disponibilidad de recursos humanos, naturales, económicos o tecnológicos, sino también de la historia local, sus instituciones y sus individuos. La existencia de una cultura local de desarrollo y, por tanto, de comportamientos sociales, individuales o colectivos favorables a la innovación, son determinantes.



4.b.5 Recursos socio-culturales

La economía convencional establece una división artificial entre la naturaleza y la sociedad, de un lado, y entre los aspectos económicos y sociales, de otro. Estas separaciones dificultan considerablemente los enfoques y políticas apropiados para el desarrollo económico local, el cual no se limita exclusivamente a una funcionalidad de las relaciones entre los factores de producción (tierra, trabajo y capital), o el uso de tecnología y recursos.

También están presentes el medio natural (del cual el ser humano es sólo una parte), así como los valores y normas sociales y culturales existentes, las cuales son inseparables de las relaciones técnicas de producción. La correcta valoración de estos aspectos extraeconómicos es determinante para el éxito de las iniciativas de desarrollo local.

En rigor, la expresión **Desarrollo Local** podría ser considerada, por tanto, como algo más que **Desarrollo Económico Local**, ya que la primera alude también a un proceso de desarrollo social y cultural. No obstante, dado que los procesos de desarrollo económico a nivel local incluyen siempre, por definición, tales aspectos extraeconómicos, muchos autores utilizan de forma indistinta tales expresiones.

Entre los aspectos que conforman la cultura e identidad local se encuentran:

- * Nivel de articulación y organización social.
- * Hábitos de convivencia social.
- * Uso y aprendizaje colectivo de la lengua propia.
- * Existencia de líderes y élites culturales, económicas o políticas.
- * Actitud ante las innovaciones, apego a la tradición.
- * Valoración moral y ética ante el trabajo, pago de impuestos, solidaridad, etc.
- * Asunción de riesgo empresarial.
- * Valoración del entorno natural;

Todos estos aspectos conforman rasgos de la cultura e identidad local y son elementos influyentes decisivos en el desarrollo económico local.

La dimensión sociocultural del desarrollo consiste, en suma, en la movilización del potencial creativo de la población local en términos de confianza en sí misma y despliegue de imaginación, iniciativa, cooperación y receptividad a las ideas y propuestas innovadoras.

Nunca habían existido instrumentos tan potentes como en la actualidad para incidir sobre estos factores socio-culturales (medios de comunicación, sistemas de aprendizaje avanzado, etc.). De ahí la posibilidad técnica mucho mayor de intervención de las Administraciones Locales, la cual es fundamental para impulsar estos procesos de participación ciudadana.

Desde las instancias centrales de la Administración deben fomentarse, paralelamente, los procesos de descentralización, a fin de que ayuden a liberar en las comunidades locales el potencial de creatividad e iniciativa necesarios. La descentralización deja así de ser meramente una técnica instrumental dirigida a mejorar la eficiencia del Estado en la prestación de servicios, para convertirse en parte del proceso de profundización de la democracia representativa⁷.

La participación ciudadana permite conocer mucho mejor las demandas de la población local; controlar y cooperar en la gestión de los servicios y en la ejecución de actividades; y, en suma, incorporar la creatividad colectiva de la sociedad local.

4.c Agentes de Desarrollo Local

El diseño de los programas de desarrollo local requiere coordinación entre los distintos niveles territoriales de la Administración del Estado (Central, Regional, Provincial y Municipal); y, sobre todo, el acuerdo y participación de los agentes sociales.

La ejecución de los proyectos precisa, igualmente, de una gestión adecuada, para lo cual resulta conveniente contar con una entidad concertada entre los diferentes actores sociales (Agencia de Desarrollo Local) que haga de instrumento coordinador principal en el fomento económico territorial.

⁷ Hay, no obstante, otras interpretaciones diferentes sobre la descentralización, como procedimiento para disminuir el déficit público del Estado central, esto es, como parte de los procesos de ajuste orientados por el neoliberalismo económico; o que la justifican mediante la búsqueda de mayores niveles de eficiencia en el gasto o la prestación de servicios. Desde esta última perspectiva, el tema principal consiste -lógicamente- en cómo capacitar adecuadamente a los gestores municipales. En mi opinión, dichas interpretaciones son limitadas, y niegan la potencialidad de los procesos de descentralización, tanto en su vertiente de recuperación de poder por la ciudadanía, como en su posibilidad de construir entornos innovadores territoriales para la promoción del desarrollo económico y el empleo.

RECUADRO 5

AGENTES DE DESARROLLO LOCAL

ADMINISTRACIONES PUBLICAS

- * Municipal
- * Provincial
- * Regional
- * Central
- * Supranacional

AGENCIA DE
DESARROLLO
LOCAL

AGENTES PRIVADOS

- * Grandes Empresas
- * PYMES
- * Microempresas
- * Sindicatos
- * Asociaciones
Empresariales
- * Cámaras de comercio
- * Movimientos ciudadanos
- * ONGs

OTROS AGENTES LOCALES

- * Universidades
- * Centros de Capacitación
- * Centros de Investigación Básica
- * Institutos de I+D
- * Consultorías de Empresas

4.c.1 Las Administraciones Públicas Municipales

Entre los factores que han empujado a las Administraciones Públicas Municipales a asumir cada vez más funciones de promoción económica territorial cabe citar:

- La prolongación de la actual fase de crisis y reestructuración económica, y sus múltiples consecuencias adversas sobre la vida de la gente.
- El fracaso de las políticas económicas centralistas respecto a la difusión del crecimiento económico territorial y la generación de empleo, así como en el aseguramiento del acceso al progreso tecnológico para las PYMES y microempresas locales.
- El avance de los procesos de descentralización y la mayor presión social derivada de la acumulación de demandas locales ante los gobiernos territoriales electos.

RECUADRO 6

FORMAS DE INTERVENCION Y GESTION MUNICIPAL

* **OBJETIVO PRINCIPAL:** Modificar el entorno productivo, social y territorial (urbano y rural), con el fin de incrementar la calidad de vida de la comunidad local.

* **FUNCIONES TRADICIONALES MUNICIPALES:**

- Planificación y ordenamiento territorial;
- Servicios básicos a la población (agua, alcantarillado, recogida de basuras, pavimento de calles, alumbrado público, caminos vecinales, biblioteca, cementerio, etc.);
- Provisión de servicios sociales y asistenciales;
- Fijación y recaudación de tasas y tributos;
- Gestión administrativa y financiera municipal.

* **NUEVAS FUNCIONES MUNICIPALES:**

- Promoción del desarrollo económico local;
- Disposiciones en defensa del medioambiente;
- Planificación Estratégica Municipal;
- Animación territorial y fomento de asociatividad local;
- Concertación estratégica de actores para el fomento productivo y despliegue de iniciativas locales de empleo;
- Creación de imagen municipal y reforzamiento de la identidad local.
- Iniciativas de cambio cultural y comportamientos a favor del medio ambiente.

Ahora bien, existen aún actitudes tradicionales que debe ser superadas en las Municipalidades, tales como:

- * El frecuente desconocimiento por parte de algunas Municipalidades de las circunstancias, problemas y perspectivas del tejido productivo empresarial existente en el territorio municipal;
- * La desconfianza, también frecuente, entre agentes sociales, en especial entre Municipalidades y empresarios locales;
- * La limitada vida asociativa y de interlocución social entre Municipalidades, trabajadores y vecinos;

- * Una visión de las funciones municipales, frecuentemente limitada a la prestación de servicios sociales y urbanísticos;
- * Desatención de las zonas rurales e inhibición ante problemas importantes ante el riesgo de revés electoral.

En el nuevo enfoque del desarrollo local estas actitudes deben superarse. Las Municipalidades, por su mayor proximidad a los problemas y agentes locales, tienen muchas ventajas, entre las que cabe citar:

- * Mejor identificación de las necesidades o demandas locales;
- * Capacidad para identificar recursos potenciales endógenos;
- * Estímulo de la movilización social ligada a la identidad local;
- * Facilidad para la concertación estratégica entre agentes sociales locales;
- * Mayor control y transparencia de las actuaciones públicas.

Pese a que las Administraciones Locales no dispongan en ocasiones de los recursos necesarios para ejecutar determinadas acciones concretas, sí que poseen el conocimiento específico del terreno para impulsar el cambio de actitudes básicas de la población local, a fin de situarlas frente a los nuevos retos de su propio desarrollo. Ello implica incorporar a la lógica asistencial y urbanística de la gestión municipal tradicional, la lógica socioeconómica del desarrollo local endógeno.

Hay que abandonar, por tanto, el papel pasivo, subalterno y meramente reivindicativo, adoptando una función activa, no subordinada y capaz de formular propuestas e iniciativas de desarrollo económico y empleo a nivel local. Esto sitúa a la Municipalidad más allá de un simple ente de ejecución de proyectos y servicios transferidos desde el nivel central, para pasar a convertirse en un actor dinamizador del desarrollo económico local (IULA, 1993).

La mayor autonomía de las Administraciones Municipales para desplegar iniciativas de desarrollo local, no invalida ni opaca la importancia de las intervenciones de las restantes Administraciones Territoriales de ámbito superior, en los niveles provincial, regional y central. Pero esta nueva división de funciones entre las mismas permite una reinención de la Administración Pública de manera más eficiente y democrática.

RECUADRO 7

LIMITACIONES Y RETOS DE LA NUEVA GESTION MUNICIPAL

1. Falta de experiencia de las Municipalidades para las actuaciones de promoción económica local;
2. Falta de recursos humanos cualificados técnicamente;
3. Escasez de recursos financieros ante las nuevas responsabilidades. Elevada dependencia de las transferencias de la Administración Central;
4. Necesidad de una visión integral, no solo sectorial, de los problemas que inciden en el territorio municipal;
5. Escasa capacidad de movilización social y bajo nivel de asociatividad en la colectividad local;
6. Escasa influencia en las decisiones políticas centrales;
7. Dificultad para incidir sobre actividades locales de enclave vinculadas a la exportación (p. ej. maquila, estaciones de turismo y "resorts" hoteleros, plantaciones forestales, actividades mineras, etc.).

4.c.2 Las Administraciones Públicas Provinciales y Regionales

La descentralización político-administrativa y la transferencia de competencias a las entidades subnacionales abre posibilidades de alentar los procesos de desarrollo económico territorial. Ello posibilita mayor capacidad de autogobierno a las autoridades territoriales y refuerza el despliegue de los valores socioculturales locales. De este modo se facilita la definición de una estrategia de desarrollo endógeno más adaptada a los problemas, recursos e idiosincrasia de cada territorio.

Ahora bien, la descentralización supone traspasar competencias y recursos a los niveles territoriales más próximos a la gente, lo cual requiere un ejercicio de reinversión de la gestión pública y no solamente el traslado de los mismos órganos y formas de funcionamiento centrales.

Los programas de desarrollo económico local poseen restricciones financieras y de competencias que obligan a considerarlos de forma coordinada con los planes y estrategias de desarrollo regional. No todas las Municipalidades tienen idénticas posibilidades y recursos, de ahí la necesidad de algún ente provincial o regional que coordine las diferentes iniciativas municipales, dotándolas de coherencia y complementariedad.

La estrategia de desarrollo económico local debe ser asumida por los diferentes niveles de la gestión pública y, especialmente, por los gobiernos territoriales, como parte sustantiva de la estrategia de desarrollo económico global. De ahí, también, la importancia de la descentralización intraregional, así como la necesidad de contemplar posibles actuaciones conjuntas entre diversas municipalidades, en mancomunidades, federaciones o ligas de municipios.

La coordinación entre los diferentes niveles regional, provincial, local y central, da a los gobiernos regionales una importancia decisiva como interlocutores estratégicos. En lo que se refiere a la coordinación de los niveles regional y central no sólo se trata de evitar incoherencias, sino también de tener en cuenta que las políticas regionales pueden contribuir más eficientemente a los retos de transformación productiva y empresarial en el nivel microeconómico, así como a la adecuada ordenación territorial de las actividades.

Puede darse, por tanto, una eficiente complementariedad entre la atención prioritaria de la Administración Central a las políticas macroeconómicas, mientras los niveles regional y local aumentan su protagonismo en las políticas micro y mesoeconómicas, ambientales y de ordenación del territorio (Esser y otros, 1996).

De todas formas, es necesario resaltar que este proceso no está exento de conflictos y contraposiciones reales, al existir lógicas diferentes e intereses a veces contrapuestos entre los proyectos de desarrollo económico centralista y desarrollo económico endógeno.

4.c.3 La Administración Central del Estado

Como elemento funcional en el despliegue del modelo concentrador de desarrollo fordista, durante la segunda mitad del siglo XX, el Estado central fue asumiendo competencias crecientes de promoción económica. Posteriormente, con el agotamiento del modelo fordista, a partir de fines de los años sesenta, y la gestación de las formas de acumulación flexible, comenzaron a cuestionarse la concentración de competencias al interior de las grandes organizaciones empresariales y de gestión y, por tanto, la propia organización del Estado central.

Todo ello muestra la importancia de la asunción de funciones de fomento económico por parte de los niveles locales y regionales como parte de la reorganización institucional apropiada desde la esfera de la regulación, a las exigencias de la reestructuración productiva propia de la "revolución postfordista".

Este protagonismo mayor de las Administraciones Locales requiere, sin embargo, el desempeño de funciones cruciales por parte de la Administración Central, ya que la descentralización no puede ser concebida como un procedimiento para el achicamiento o desmantelamiento del Estado, sino para la reorganización y adaptación institucional más eficiente del mismo, así como para la profundización de la democracia representativa.

Entre algunas de las funciones decisivas que aún deben ser atendidas más eficientemente por la Administración Central del Estado, cabe citar:

- * Elaboración de una estrategia global de desarrollo económico, contemplando la integración de los diferentes planes de desarrollo local y regional;
- * Buscar la mayor coherencia entre los diferentes Departamentos o Ministerios de la Administración Central del Estado, y con las políticas y estrategias diseñadas desde las distintas Administraciones Territoriales;
- * Evitar las actuaciones sectoriales con impactos negativos en los proyectos de desarrollo económico local;
- * Dotación de infraestructuras básicas adecuadas a los diferentes perfiles productivos territoriales;
- * Promover una difusión territorial amplia de las inversiones;
- * Establecimiento de criterios de cohesión social y territorial, mediante instrumentos y organismos apropiados de coordinación, tales como los Fondos de Compensación Interterritorial o Comisiones Territoriales de Administración Local.
- * Garantizar la existencia de líneas de financiamiento apropiadas para las PYMES y microempresas;
- * Sistema de Ciencia y Tecnología, así como actividades de I+D que requieran una masa crítica importante de recursos;
- * Visión integral de los temas medioambientales y aprovechamiento de recursos naturales.
- * Marco jurídico e institucional apropiado y eficiente.

4.C.4 Las Agencias de Desarrollo Local

Las Agencias de Desarrollo Local responden al nuevo enfoque de desarrollo económico territorial, que descansa esencialmente en el mejor aprovechamiento del potencial de recursos endógenos, a fin de incrementar el nivel de empleo y el crecimiento económico sustentable a nivel local. Se trata de un nuevo instrumento de promoción económica y de desarrollo productivo y empresarial territorial, creado de manera concertada entre agentes públicos y privados locales.

Sus actuaciones son, básicamente, de intermediación cualificada entre agentes públicos y privados, y entre la oferta y demanda de servicios avanzados a la producción, promoviendo la participación social y la concertación estratégica de los actores locales, así como la asociatividad empresarial y la circulación de información relevante para el desarrollo productivo y empresarial local.

En el **Recuadro 8** se detallan el objetivo principal y funciones básicas de las Agencias de Desarrollo Local. En suma, puede resumirse como función básica de dichas Agencias la relativa a la promoción del diseño y gestión del programa de desarrollo económico local.

Entre los requisitos básicos de las Agencias de Desarrollo Local deben señalarse como más importantes los siguientes:

- * Existencia de amplio consenso político sobre la tarea común del desarrollo local;
- * Perspectiva razonable de estabilidad y proyección temporal de la Agencia;
- * Disponibilidad de los recursos humanos, técnicos, financieros y de información necesarios;
- * Calidad de los recursos humanos ocupados en el trabajo de animación local (Agentes de Desarrollo Local);
- * Claridad en objetivos, funciones y responsabilidades de la Agencia de Desarrollo Local;
- * Estructura jurídica y esquema organizativo flexibles y eficientes;
- * Credibilidad y confianza de los agentes socioeconómicos territoriales, en particular del empresariado local;
- * Capacidad de concertación y coordinación entre actores sociales y niveles administrativos territoriales;
- * Gestión técnica eficiente y transparente, no sometida a mediaciones políticas partidarias;
- * Presentar resultados tangibles a medio plazo.

RECUADRO 8

OBJETIVOS Y FUNCIONES PRINCIPALES DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

OBJETIVO PRINCIPAL: Movilización y estímulo de la innovación en el tejido empresarial territorial, básicamente PYMES y microempresas locales.

FUNCIONES:

- * Favorecer el mejor aprovechamiento de los recursos locales reales y potenciales;
- * Diagnóstico e identificación de potencialidades y condicionantes del desarrollo endógeno;
- * Promoción de nuevas actividades económicas y empleo;
- * Asesoramiento, información y apoyo a PYMES y microempresas locales;
- * Movilización de ahorro e inversiones hacia emprendimientos locales;
- * Coordinación de políticas, líneas de actuación y agentes implicados;
- * Fomento de la cooperación empresarial y de la participación de agentes locales en proyectos comunes;
- * Formación para el empleo según perfil productivo real y potencial territorial;
- * Creación y difusión de una imagen favorable del territorio.

Agentes de Desarrollo Local

Se trata de una figura muy importante en este tipo de intervención para el desarrollo económico local, ya que los Agentes de Desarrollo Local son los que realizan de forma permanente las funciones de promotores, catalizadores, animadores, vinculadores, informadores y capacitadores para el desarrollo económico local. La ausencia de los mismos hace difícil el montaje inicial de los diferentes instrumentos de desarrollo local. De ahí la importancia de dedicar recursos a la formación de este tipo de profesionales locales.

El perfil apropiado del Agente de Desarrollo Local debe incluir las siguientes capacidades:

- * Identificar los recursos ociosos o infrautilizados en el territorio, incluyendo siempre la valoración ambiental de los mismos;
- * Coordinar los diferentes instrumentos de fomento, capacitación o información existentes, a fin de acercarlos y vincularlos al territorio;
- * Estimular la asociatividad local y la participación de los agentes locales y proponer de forma conjunta iniciativas de desarrollo local, facilitando la visión integral del mismo;
- * Identificar y promover las iniciativas locales de desarrollo ya existentes, tratando de fortalecerlas e integrarlas en el esfuerzo conjunto de la comunidad local;
- * Colaborar con otros agentes de forma interdisciplinar y favorecer el proceso de aprendizaje colectivo en la propia práctica de intervención local.
- * Elaborar un plan de desarrollo sustentable de forma consensuada con los principales agentes locales, para lo cual debe, a su vez:
 - Saber recoger las principales demandas y necesidades de la comunidad local;
 - Tener una gran sensibilidad respecto a los valores sociales y culturales locales;
 - Tener capacidad para traducir los argumentos teóricos y genéricos en expresiones concretas aplicables y entendibles en el territorio;
 - Saber establecer prioridades y metas;
 - Formular objetivos realistas y claramente evaluables;
 - Señalar las etapas en el proceso de realización de objetivos;
 - Tener suficiente capacidad técnica y experiencia en participación social y trabajo con grupos humanos.

Igualmente, los Agentes de Desarrollo Local deben:

- Buscar técnicos adecuados para asesorar en los problemas concretos;
- Mostrar técnicas apropiadas de racionalización de procesos y comportamientos grupales, para aprovechar el potencial colectivo de los agentes locales;
- Dirigir el proceso de desarrollo de forma compartida con los restantes agentes locales;
- Buscar patrocinadores públicos y privados para implementar los proyectos específicos;
- Establecer las condiciones y tiempos para el traspaso de su papel aglutinador a alguna otra instancia de liderazgo local, concertadamente con los propios actores locales.

Como se aprecia, muchas de estas capacidades no son fáciles de enseñar, ya que involucran actitudes y rasgos culturales y psicosociales alejados del individualismo y consustanciales a las experiencias solidarias y participativas.

El Agente de Desarrollo Local no es, pues, un consultor tradicional, sino alguien que logra conseguir la confianza de los actores locales y que recibe de ese modo atribuciones para construir de forma concertada el proyecto de desarrollo económico local. Con la ayuda de la Administración Central del Estado, los gobiernos locales y regionales deberían impulsar el aprendizaje de estas aptitudes para la promoción del desarrollo local y abrir escuelas de formación de Agentes de Desarrollo Local.

El diseño y aplicación de una política de fomento económico local requieren, igualmente:

- * Capacidad de planificación a medio y largo plazo;
- * Coordinación interinstitucional eficiente;
- * Efectiva participación de los agentes sociales locales y capacidad de concertación estratégica entre ellos;
- * Adecuada programación del gasto público municipal; y
- * Descentralización al interior del propio nivel municipal.

4.c.6 La Universidad y el desarrollo económico local

Además de funciones clásicas de la Universidad, relativas a la formación de recursos humanos y la difusión del conocimiento científico, estos establecimientos educativos pueden desempeñar igualmente tareas de investigación científica e incluso prestar servicios de información y transferencia de tecnologías, aunque este no sea el caso general de la mayoría de las universidades de América Latina y El Caribe. Igualmente, la universidad puede realizar un importante papel en la promoción de la cultura local, así como realizar una función destacada como agente de desarrollo local.

La necesidad de adaptación a los rápidos cambios y mayores exigencias del mundo actual, unido a la importancia decisiva de la cualificación de los recursos humanos, obliga a la sociedad a cuestionar el papel que desempeñan las universidades.

Este cuestionamiento parece obligado, fundamentalmente en lo relativo a la pertinencia de los planes de estudios, a fin de conocer su flexibilidad, calidad y carácter pluridisciplinar y, sobre todo, su interés por la aplicación de conocimientos orientados al desarrollo económico del territorio concreto en que se sitúan dichos establecimientos educativos.

INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO

Como resultado del esfuerzo iniciado por los diferentes actores locales, pueden surgir o promoverse diversas iniciativas de desarrollo centradas en la preocupación por generar nuevos puestos de trabajo, o impedir la pérdida de los ya existentes. Entre las iniciativas locales de empleo cabe citar:

- A) Actividades que afectan a la oferta de factores favorables a la creación de nuevas empresas:**
- * Coordinación interinstitucional y difusión territorial de los diferentes instrumentos de fomento económico diseñados desde la Administración Central;
 - * Oferta de educación y capacitación. Atención a grupos específicos: indígenas, mujeres, jóvenes, trabajadores mayores de edad con necesidades de reciclaje a nuevas actividades, etc.;
 - * Formación en gestión empresarial y comercialización para PYMES y microempresas locales;
 - * Asistencia a la innovación tecnológica para PYMES y microempresas;
 - * Información sobre tecnologías, productos, mercados, proveedores y competidores, bases de datos, etc.;
 - * Entrega de tierras a agricultores jóvenes;
 - * Información sobre posibilidades de financiación existentes y búsqueda de líneas de financiación apropiadas para PYMES y microempresas;
 - * Promoción inmobiliaria, oferta de suelo e instalaciones industriales, locales, etc.;
 - * Mejora de la calidad de vida y urbanismo: infraestructuras adecuadas, viviendas, parques e instalaciones recreativas, medioambiente, etc.
- B) Actividades de creación e identificación de oportunidades de mercado:**
- * Compras y contrataciones de las Administraciones Públicas;
 - * Estimulo de asociatividad empresarial;
 - * Información e identificación de recursos potenciales endógenos, así como de segmentos posibles de mercados internacionales.
 - * Impulsar las denominaciones de origen y controles de calidad, así como la promoción de mercados e inversiones.
- C) Actividades de creación del entorno sociocultural innovador:**
- * Promoción de la creatividad y cultura empresarial;
 - * Valorización social del empresario innovador;
 - * Animación social territorial y estímulo de la asociatividad local;
 - * Desarrollo de una imagen local innovadora del territorio, como resultado del ejercicio de movilización local por el desarrollo;
 - * Mejora de la flexibilidad y capacidad administrativa de las Municipalidades: eliminación del burocratismo ineficiente.

Asimismo, es importante buscar también la mayor calidad en las formas de enseñanza, que deben incentivar la capacidad creativa, el planteo de problemas y la búsqueda de soluciones, y no solamente la reiteración memorística de elementos de información. También es importante tener en cuenta las necesidades actuales de formación continua y reciclaje permanente de conocimientos, ante la mayor obsolescencia profesional.

En suma, la universidad no puede seguir respondiendo únicamente a una lógica de reproducción académica, raptada -por así decirlo- por los intereses corporativos de los cuerpos de académicos, o por el mero negocio privado. Lo principal es, con todo, superar el tradicional desencuentro entre las universidades y el entorno económico local donde se sitúan. La investigación aplicada es un prerrequisito para una buena docencia, y para incrementar la presencia de la enseñanza superior en la innovación. De ahí que el mayor contacto entre universidad, empresas locales y Administraciones Locales, pueda facilitar prioridades de investigación, difusión de tecnologías apropiadas, y adecuada formación de recursos humanos adaptados al perfil productivo, potencialidades y necesidades del entorno social local.

La colaboración entre la universidad y las empresas locales puede facilitar también la transferencia tecnológica, la cual constituye esencialmente la cesión de resultados generales de la investigación básica al tejido productivo. En el caso de las PYMES y microempresas locales esta colaboración puede ser decisiva.

Para las universidades estas actividades conllevan también beneficios, ya que mejoran la calidad de la enseñanza y la investigación; permiten la obtención de recursos adicionales; y contribuyen al desarrollo económico local. La mayor inserción de la universidad en su entorno territorial respectivo le otorga también funciones claras como agente animador de iniciativas innovadoras de desarrollo local.

4.c.7 **El empresario innovador como agente de desarrollo local**

Además de la importancia de la actividad empresarial innovadora, hay que resaltar que la estrategia de desarrollo económico local sólo puede hacerse realidad si es protagonizada por los propios agentes encargados de la actividad productiva, esto es, las empresas y empresarios⁸.

⁸ Estamos resaltando aquí, en la más pura tradición schumpeteriana, la figura del empresario innovador como elemento decisivo en el proceso de gestión y organización de la actividad productiva. Deseo destacar como actores diferentes a los rentistas y especuladores.

Como ya se ha insistido, la atención preferente hacia las PYMES y microempresas locales es crucial, ya que este tipo de empresas precisa de un entorno territorial apropiado para el acceso a los componentes de información, capacitación e innovación tecnológica y organizacional. En tal sentido, es importante el estímulo de la asociatividad empresarial como parte de dicho entorno innovador territorial; así como el despliegue de políticas horizontales para estimular las iniciativas empresariales innovadoras.

Igualmente, dada la importancia de la inversión productiva, tanto pública como privada, para el impulso del crecimiento económico y la generación de empleo a nivel local, es fundamental asegurar el acceso al crédito para PYMES y microempresas locales innovadoras.

Las políticas económicas locales deben, pues, estimular el cambio social necesario para el surgimiento de las capacidades empresariales locales innovadoras, lo cual exige la valoración social favorable del empresario innovador; y asegurar la formación en gestión empresarial como elementos decisivos.

4.c.8 Otros actores de desarrollo local

Por último, hay que señalar la importancia del protagonismo activo del conjunto de la sociedad local organizada, pudiendo reseñarse, entre otros actores de desarrollo local los siguientes:

- Entidades financieras locales o regionales;
- Asociaciones empresariales, Cámaras de comercio e Industria, Asociaciones de Agricultores, etc.;
- Sindicatos, Asociaciones de trabajadores, Campesinos, etc.;
- Organizaciones Indígenas;
- Organizaciones de Mujeres;
- Asociaciones Vecinales;
- Asociaciones Juveniles;
- Asociaciones Culturales y Deportivas;
- Organizaciones No Gubernamentales;
- Fundaciones, Agencias de Cooperación o Acción Solidaria, Iglesias, etc.

5. PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

5.a Enfoque integral de la Estrategia de Desarrollo Local

Un enfoque integral de la estrategia de desarrollo local debe contemplar la coordinación e integración de los diferentes elementos y líneas de actuación territorializadas en una dinámica coherente con el objetivo final del desarrollo local, el cual es, como hemos visto, de carácter pluridimensional y, por tanto, exige políticas de fomento acordes a ese carácter de desarrollo integrado.

La elaboración de una estrategia es un instrumento de racionalización que busca mejorar los niveles de eficiencia del conjunto de actuaciones y esfuerzos, así como su despliegue ordenado en el territorio. La estrategia incluye la dinámica participativa, ya que la comunidad local debe ser desde el inicio protagonista activo en el diseño del proceso de desarrollo, lo cual es condición fundamental para su éxito. Debe incluir, asimismo, la coordinación con las acciones de las restantes Administraciones Territoriales, a fin de lograr un efecto óptimo complementario y coherente.

5.b Gestión estratégica del desarrollo económico local

La base del desarrollo económico local incluye los recursos reales y potenciales, de un lado, y el conjunto de necesidades de la sociedad local, de otro. Ambos aspectos orientan la preparación del ejercicio de planificación del desarrollo económico local.

La valorización de las posibilidades de desarrollo y de los recursos locales forman parte de los elementos configuradores del adecuado "entorno" socioeconómico e institucional territorial.

La adecuada identificación de las necesidades locales concretas a las que se va a orientar el plan es un elemento crucial. Esta identificación de necesidades debe ser llevada a cabo en el mismo ejercicio de participación social territorial, ya que forma parte de la identificación de capacidades y potencialidades de desarrollo para hacerles frente.

5.c El proceso de "acondicionamiento" del territorio

El desarrollo local exige una serie de prerequisites, entre los cuales se encuentran la existencia de un compromiso entre agentes sociales locales, y un diálogo abierto entre representantes políticos e institucionales y agentes económicos locales;

Por la expresión de "acondicionamiento" del territorio, quiere señalarse la necesidad de dotarlo de los componentes necesarios, tangibles e intangibles, a fin de crear el entorno socioeconómico, institucional y cultural favorable a las actitudes y emprendimientos innovadores a nivel local.

En la identificación de lo territorial no basta la mera delimitación político-administrativa regional, provincial o municipal, ya que hay que intentar visualizar, sobre todo, el conjunto de agrupamientos económicos significativos (Alburquerque, 1997a) o "clusters", los cuales definen una problemática socioeconómica y medioambiental común, constituyendo las unidades de intervención económica local decisivas en el proceso de

acumulación, el cual puede ser regulado desde las instancias locales⁹.

La coherencia socioeconómica, medioambiental y cultural es muy importante en la identificación del territorio, ya que dichos componentes facilitan la existencia de redes de colaboración y solidaridad entre agentes locales. Igualmente, hay que reconocer que dicha cooperación sólo puede surgir si las relaciones alcanzan una masa crítica mínima.

Esta cooperación a nivel territorial no se logra por una disposición normativa o decreto, ni es un proceso técnico, ni se consigue tampoco a corto plazo. Es siempre resultado de una construcción social colectiva de medio y largo plazo.

El territorio, como lugar de comunicación directa entre agentes de desarrollo, es algo más que un nivel organizativo o delimitación administrativa del Estado. Como tal, es esencialmente un actor decisivo del desarrollo económico local, y no sólo un "espacio" o soporte geográfico de actividades.

5.d Concertación entre agentes locales ("partenariado")

Para que el proceso de desarrollo local genere una dinámica de cambio es preciso que sea participativo y concertado. La interacción entre agentes y componentes territoriales se realiza tanto horizontalmente (estableciendo vinculaciones entre componentes territoriales y con otros territorios), como verticalmente, esto es, buscando las relaciones de asociación entre diferentes niveles institucionales.

Este tejido de relaciones socio-institucionales es tanto de naturaleza formal o explícita, como de carácter informal o implícito entre los agentes del propio territorio. Es este rasgo de carácter "intangibles" el que permite reforzar las estrategias de los agentes locales en el territorio en cuestión. De esta forma, lo local se identifica también como ámbito de cooperación y concertación entre agentes territoriales, lo cual permite acceder a componentes específicos de información propios de dicho tejido social de relaciones entre agentes locales.

⁹ Con frecuencia, en las diferentes misiones de asistencia técnica en América Latina me he encontrado con la pregunta de cual es la unidad de intervención en estos procesos de desarrollo económico local. Creo que la adecuada diferenciación de los conceptos de acumulación (en la esfera de la actividad económica) y regulación, en la instancia socio-política, ayuda a entender cuales son las unidades económicas de intervención y quienes son los diferentes actores intervinientes, correspondiendo a los gestores públicos locales, esencialmente, una tarea de regulación en dichos procesos.

Como instancia de información, la concertación entre actores locales permite mostrar también con claridad las aspiraciones socioeconómicas de la comunidad local y su proyección futura.

Para ayudar a esta tarea, al inicio de la concertación entre actores locales es preciso elaborar informes, estudios y diagnósticos previos, que sustenten la oportunidad de emprender iniciativas locales concertadas, y que muestren a los diferentes agentes locales la existencia de intereses comunes para un pacto social por el desarrollo económico local y el empleo.

En relación a la concertación estratégica hay que señalar que no hay modelos a imitar, y que todo depende del nivel de participación y movilización local existente. No obstante, entre los rasgos de esta concertación estratégica cabe citar los siguientes:

- * Debe basarse en problemas reales concretos.
- * Hay que conseguir confianza mutua y demostrar un estilo de relaciones transparente, dentro de un marco coherente con el despliegue de la descentralización y las expectativas de los distintos agentes locales.
- * Debe servir para la elaboración del diagnóstico, el cual constituye un ámbito del debate local y, al mismo tiempo, una posibilidad de abordar un enfoque coordinado de actuaciones.
- * Debe concluir en una negociación y establecimiento de un pacto local, que explicita los acuerdos y alianzas estratégicas, orientados hacia el desarrollo local.

El diagnóstico debe incluir necesariamente, un análisis prospectivo de las características del sistema productivo; el mercado de trabajo local; los rasgos históricos y medioambientales específicos; la identidad sociocultural; y la inserción en el contexto externo.

5.e Liderazgo y dirección del proceso de desarrollo

En las fases iniciales del proceso de desarrollo económico local, diferentes agentes locales pueden desempeñar el papel promotor de las iniciativas de desarrollo. No obstante, el papel decisivo corresponde a los gestores públicos locales, los cuales poseen, al menos teóricamente, un poder de convocatoria superior, dado su origen democrático respaldado por las urnas.

Una vez iniciado el proceso de movilización social, se hace necesario promover un contexto institucional apropiado, así como instrumentos eficientes de promoción local, entre los cuales aquí hemos citado la oportunidad de crear una Agencia de Desarrollo Local que sea resultado de un esfuerzo concertado entre los diferentes actores sociales locales y que tenga, por tanto, la confianza de los mismos.

La dirección del proceso de desarrollo económico local requiere, pues, habilidades técnicas y sociales tales como:

- * Conocimiento adecuado del contexto natural y socioeconómico local y sus potencialidades.
- * Reconocimiento de la importancia de los factores económicos y extraeconómicos en el desarrollo local.
- * Capacidad de identificación y asociación con agentes sociales y líderes locales.
- * Impulsar la creación del entorno innovador territorial adecuado.
- * Formación de una visión colectiva del futuro económico local.
- * Vincular la visión de largo plazo con las acciones concretas.
- * Establecimiento de objetivos coherentes y realistas, con respaldo financiero suficiente.
- * Ayudar a definir y promocionar una imagen territorial favorable.
- * Realizar un control y evaluación continuados del proceso de desarrollo económico local.

5.f Fases de la planificación del desarrollo económico local

Las fases de la planificación del desarrollo económico local pueden resumirse en las siguientes:

- * Recogida de Información.
- * Análisis y Diagnóstico.
- * Definición de la Estrategia de Desarrollo Local: Objetivos Generales y Líneas de Actuación.
- * Diseño de un Plan de Acción e Identificación de Proyectos de Desarrollo Local.
- * Selección y Gestión de Proyectos.
- * Ejecución de Proyectos seleccionados.
- * Control y Evaluación.

5.f.1 Recogida de Información, Análisis y Diagnóstico

Incluye como componentes principales la identificación de las necesidades insatisfechas y demandas principales de la comunidad local; así como el conocimiento de las capacidades de desarrollo endógeno, identificando las oportunidades, obstáculos, recursos y potencialidades existentes.

La recogida de información constituye, al mismo tiempo, un medio de comunicación y movilización de la colectividad local, en cuyo ejercicio la población local toma mayor conciencia de su entorno, y es estimulada a la acción por el desarrollo económico y el empleo a partir de su propia participación local. Igualmente, se trata de una fase permanentemente abierta en todo el proceso de desarrollo local, por lo cual no puede ser considerada únicamente como un momento inicial del mismo (ver **Recuadro 9**).

RECUADRO 9

METODOLOGIA Y FASES PARA LA OBTENCION DE INFORMACION

A) Identificación y selección de fuentes documentales:

- * Fuentes estadísticas locales, regionales y nacionales;
- * Prensa y Medios de comunicación;
- * Bases de Datos y Centros de Información;
- * Agencias de Comunicación y Revistas especializadas;
- * Servicios de Información Geográfica y Cartográfica;
- * Cámaras de Comercio, Asociaciones Empresariales;
- * Camaras Agrarias e Industriales;
- * Entidades Financieras;
- * Grupos de expertos;
- * Sistema Fiscal;
- * Registros de la Propiedad Inmobiliaria e Industrial;
- * Catastros;
- * Archivos Locales;
- * Tesis universitarias e investigaciones locales;
- * Estudios sindicales o de asociaciones de trabajadores;
- * Información recogida por iglesias y ONGs;
- * Consultorias privadas; etc.

B) Recogida de información de interés:

- * Dada la multiplicidad y dispersión de las fuentes de información relevantes para el desarrollo económico local, resulta esencial la sistematización de la misma, a fin de ayudar a la elaboración de la estrategia de desarrollo.

C) Elaboración y tratamiento de la información:

- * La elaboración y tratamiento de la información se ocupa de priorizarla según el grado de importancia de la misma, esto es, según se trate de información imprescindible, deseable o no esencial.
- * La información debe ser comprensible para los agentes locales y, al mismo tiempo, fruto de un trabajo colectivo de participación de dichos agentes en la recogida de la misma.

D) Difusión de la información existente:

- * El acceso a la información disponible y la circulación de la misma por la comunidad local permite ampliar la comprensión de las iniciativas planteadas y alienta la movilización social.

El proceso de recogida de información no es sólo una "cuestión estadística", ya que precisa también:

- * Identificar los agentes locales organizados y las instituciones existentes, señalando su posible involucramiento en el proceso de desarrollo económico local;
- * Saber cual es el apoyo de los grupos políticos y sociales a las propuestas de desarrollo económico local.
- * Conocer el clima existente para el desarrollo económico local;
- * Identificar los obstáculos y debilidades de este proceso.

A partir de estos componentes de información será posible presuponer cual podría ser la entidad directora del proceso de desarrollo económico local, y el grado de involucramiento en la misma de los distintos actores sociales.

5.f.2 Análisis y diagnóstico

El objetivo fundamental de todo el proceso anterior es la elaboración de un diagnóstico que sirva de base para una estrategia de desarrollo económico local. Para ello es necesario identificar con detalle dos áreas principales de análisis:

- a) Base Socioeconómica y Medio Físico; y
- b) Capacidad de desarrollo de la comunidad local.

a) Elementos de la Base Socioeconómica y Medio Físico

- * Medio físico, el cual nos debe señalar la potencialidad de los recursos naturales y el grado de sustentabilidad ambiental de las actividades.
- * Estructura económica local y Tejido Empresarial
- * Base demográfica y Mercado de Trabajo Local.
- * Infraestructura, Inversiones públicas y privadas, Nivel de Tecnología y Servicios a Empresas.
- * Historia local y rasgos socioculturales.

El detalle de los tres primeros apartados se resume en los **Recuadros 10, 11 Y 12.**

RECUADRO 10

MEDIO FISICO, POTENCIALIDADES Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

- * Tipo de área (rural, urbana, etc.). Localización dentro de un contexto geográfico amplio. Rasgos geofísicos y ecológicos principales.
- * Identificar otras características sustantivas definitorias de la zona.
- * Calidad/fragilidad de los recursos naturales locales.
- * Utilización productiva de recursos naturales y sustentabilidad ambiental de los procesos productivos locales.
- * Potencialidades y usos alternativos. Utilización de recursos ociosos.
- * Nivel de abandono de actividades en el medio rural.
- * Fuentes de contaminación existentes.
- * Detallar las infraestructuras básicas existentes y grado de calidad de las mismas.

El nivel de calidad de las infraestructuras básicas y la existencia de un entorno territorial que facilite el acceso a la innovación a las PYMES y microempresas territoriales son aspectos determinantes para el desarrollo económico local. Una tipología de Infraestructuras básicas se recoge en el **Recuadro 3**.

En lo relativo a las inversiones es preciso disponer de información sistematizada sobre las inversiones públicas y privadas según sectores y actividades. Igualmente, es necesario conocer el nivel tecnológico de las actividades y empresas, el acceso a las nuevas tecnologías por parte de las empresas locales; oferta territorial disponible de instrumentos de asesoría técnica; y grado de vinculación de las entidades de asesoramiento técnico con los problemas productivos locales.

RECUADRO 11

ESTRUCTURA ECONOMICA LOCAL Y TEJIDO EMPRESARIAL

A) Articulación productiva interna:

- * Actividades económicas principales a nivel local.
- * Dinamismo de dichas actividades.
- * Productos locales significativos.
- * Eslabonamientos productivos.
- * Tendencias tecnológicas en las principales actividades productivas locales.
- * Influencia de las actividades productivas locales en el medioambiente.
- * Evolución de los principales mercados de productos locales.
- * Posibilidades de diversificación productiva local.
- * Almacenamiento de productos.
- * Comercialización y distribución de productos.
- * Actividades de autoconsumo.

B) Tipo de empresas y organización empresarial:

- * Empresas existentes, Localización, Tamaño, Características principales, Evolución.
- * Estructura de la propiedad de los activos físicos (tierra, instalaciones, edificios, etc.).
- * Existencia de redes entre empresas.
- * Organización empresarial interna.
- * Asociaciones empresariales.
- * Cooperación entre empresas (redes, subcontratación).
- * Actividades informales.

C) Contexto Externo:

- * Tendencias principales del contexto externo condicionante de la economía local.
- * Evolución y tendencias en los mercados externos de importancia para las actividades productivas locales.
- * Fuentes de ingreso en concepto de actividades realizadas fuera del territorio comunal (remesas de emigrantes, servicio doméstico, etc.).

RECUADRO 12

BASE DEMOGRAFICA Y MERCADO DE TRABAJO LOCAL

A) Base demográfica:

- * Evolución demográfica local y características más significativas de la población.
- * Pirámide de población local.
- * Tendencias demográficas principales.
- * Distribución geográfica de la población.
- * Movimientos migratorios. Factores determinantes.
- * Población activa por sectores económicos.

B) Mercado de Trabajo Local:

- * Características y evolución del empleo local.
- * Perfiles de la oferta y demanda de trabajo local.
- * Autoempleo y ocupaciones informales. Subempleo y desempleo. Población desempleada según edad y género.
- * Cultura empresarial existente. Actitud ante la innovación y riesgo empresarial.
- * Eslabonamientos de empleo en los diferentes "clusters" y cadenas productivas.
- * Oferta de capacitación existente y comparación con los requerimientos del perfil productivo local.
- * Calidad de relaciones laborales y clima social existente.
- * Entidades de capacitación laboral existentes en el territorio.

C) Distribución del ingreso:

- * Fuentes principales de ingreso para la comunidad local.
- * Niveles de ingreso medio por actividad.
- * Distribución del ingreso a nivel local.
- * Estructura social: grupos y clases sociales.

En el caso de los Servicios Empresariales ya se ha insistido suficientemente en la importancia del acceso a los servicios avanzados a la producción para lograr las mejoras que se pretenden en términos de productividad y eficiencia económica. De ahí lo determinante que resulta contar con un adecuado entorno que disponga de:

- * Bases de datos de información empresarial;
- * Información tecnológica sobre productos;
- * Información sobre procesos productivos;
- * Capacitación en gestión empresarial;
- * Servicios de comercialización apropiados, tanto para los mercados externos como para el mercado interior;
- * Servicios de consultoría empresarial e informática;
- * Información sobre acceso al crédito;
- * Servicios de cooperación empresarial.
- * Servicios financieros de ámbito local;

Junto a estos servicios empresariales, hay que destacar también los servicios sociales y personales, así como los que permiten la atención de las actividades culturales, de turismo, ocio y deporte que, en su conjunto, definen el grado de calidad de vida del territorio.

b) Capacidad de desarrollo de la comunidad local e institucionalidad territorial

La capacidad de desarrollo de la comunidad local depende de la existencia o no de componentes de organización institucional y de decisión política, los cuales sirven de apoyo al desarrollo de la misma. Así pues, hay que recoger también información de la historia local y de los rasgos socioculturales que definen al territorio y su población.

Eso implica conocer en detalle aspectos tales como los siguientes, entre otros:

- * Etnias y culturas existentes en el territorio;
- * Patrimonio histórico y arquitectónico;
- * Folklore; Costumbres; Papel de la Familia;
- * Lenguas o Idiomas hablados; Enseñanza de las lenguas indígenas;
- * Grado de organización social;
- * Valores sociales; Actitudes ante el desarrollo económico y el progreso técnico;
- * Marco jurídico y normas legales básicas;
- * Instituciones y Asociaciones sociales locales existentes;
- * Asociaciones económicas (empresariales y sindicales);
- * Entidades políticas;
- * Instituciones educativas y de capacitación;

Igualmente, para conocer el grado de institucionalidad territorial para el desarrollo local, es importante conocer, entre otros, aspectos como los siguientes:

- * Organizaciones implicadas en el proceso de desarrollo local y grado de representatividad de los agentes locales.
- * Actividades desplegadas por estas organizaciones y planes de futuro. Especificación de su papel en el proceso de desarrollo económico local.
- * Fuentes principales de recursos de dichas organizaciones.
- * Experiencia de la Administración Municipal en el fomento de iniciativas de desarrollo local y empleo.
- * Relaciones existentes entre las diferentes organizaciones, y perspectivas de trabajo colectivo.

5.f.3) **Definición de la Estrategia de Desarrollo Económico Local**

Como ya se ha señalado, la estrategia de desarrollo económico local debe fijar los objetivos generales dentro de un enfoque global o integrado, y determinar, de forma concertada, las líneas de actuación y la correspondiente asignación de recursos para la ejecución de las mismas.

Hay que determinar, igualmente, los objetivos específicos, los cuales, según cada caso concreto, pueden referirse a:

- * Mejorar la articulación productiva local;
- * Diversificación productiva local;
- * Introducción de innovaciones técnicas y organizativas en el tejido empresarial local;
- * Crear nuevos puestos de trabajo;
- * Mejorar infraestructuras y diseño u orientación de las mismas;
- * Vincular la problemática y necesidades del tejido empresarial local con los recursos e instrumentos de capacitación existentes;
- * Mejorar la calidad de vida de la gente.

La elección de las líneas de actuación para alcanzar los objetivos específicos puede concretarse de diversas formas:

- * Difusión de información empresarial relevante según productos específicos y mercados de interés local;
- * Difusión de información tecnológica en este mismo sentido;
- * Información sobre incentivos financieros y líneas de crédito, asistencia técnico-financiera;
- * Capacitación en gestión empresarial;
- * Capacitación de recursos humanos y establecimiento de cursos de formación continua;
- * Mejora de la gestión ambiental de recursos y Patrimonio Natural.

A partir de la Información y el Diagnóstico, se pueden identificar, por tanto, las oportunidades y recursos disponibles, haciendo una selección estratégica de sectores y líneas de actuación, según la importancia de los eslabonamientos productivos y de empleo de las actividades locales; la identificación precisa de las relaciones entre la economía local y el contexto exterior; y la visión del potencial económico local, identificando igualmente las posibles circunstancias adversas que pudieran afectarlo.

BIBLIOGRAFIA

- ALBURQUERQUE, F.: Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico, ILPES/CEPAL, LC/IP/R.174, Santiago de Chile, 1996.
- : Globalización, competitividad y desarrollo económico local, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, 1997a.
- : La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina, ILPES/CEPAL, LC/IP/G.102, Santiago de Chile, 1997b.
- : Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local, ILPES/CEPAL, LC/IP/G.104, Santiago de Chile, 1997c.
- : El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local, ILPES/CEPAL, LC/IP/R.180, Santiago de Chile, 1997d.
- AROCENA, J.: El desarrollo local: un desafío contemporáneo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1995.
- BECATTINI, G.: "Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano", Revista Sociología del Trabajo, N° 5, Madrid, Invierno 1988/89.
- BENKO G. y LIPIETZ, A. (comps.): Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica. Ed. Alfons el Magnànim, Valencia, 1994.
- BOYER, R.: La teoría de la regulación, Ed. Alfons el Magnànim, Valencia, 1992.

- CURBELO, J.L.; ALBURQUERQUE, F.; DE MATTOS, C. y CUADRADO, J.R.: Territorios en transformación. Análisis y propuestas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1994.
- DEL CASTILLO, J. (dir.): "Iniciativas locales de empleo y declive industrial", Informes OCDE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- DEL CASTILLO, J.: Manual de Desarrollo Local, Serie Estudios de Economía, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Vitoria, 1994.
- DEL RIO, C. y CUADRADO, J.R.: "El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional", en CURBELO, J.L. y otros (1994).
- ESSER, K.; HILLEBRAND, W.; MESSNER, D. y MEYER-STAMER, J.: "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política", Revista de la Cepal, No. 59, Santiago de Chile, Agosto 1996.
- GAROFOLI, G.: "Modelos locales de desarrollo", Revista Estudios Territoriales, N° 22, Madrid, 1986.
- : "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en VAZQUEZ BARQUERO y GAROFOLI (eds.), 1995.
- GREFFE, X.: Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1990.
- IULA/CELCADEL: El Municipio: promotor del desarrollo económico local, Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, Proyecto SACDEL/Federación de Municipios de Canadá, Quito, 1993.
- : Desarrollo Local, Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, No. 13, Quito, 1993
- PALAZUELOS, E. y ALBURQUERQUE, F. (coord.): Estructura económica capitalista internacional. El modelo de acumulación de posguerra, Madrid, 1990.

- PEREZ, C.: "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en OMINAMI, C. (ed.): La Tercera Revolución Industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico, RIAL/GEL, Buenos Aires, 1986.
- : "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", El Trimestre Económico, No. 233, Enero-Marzo de 1992, pp. 23-64.
- PIKE, F., BECATTINI, G. y SENGENBERGER, W. (comps.): Los distritos industriales y las pequeñas empresas, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- RICO, A.: "La experiencia valenciana en la promoción de la innovación", Papeles de Economía Española, No. 35, Madrid, 1988.
- TRULLEN, J.: "Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial", Economía Industrial, Madrid, Mayo-Junio 1990.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.: Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Madrid, 1988.
- : Política económica local, Madrid, 1993.
- : "Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital", en VAZQUEZ BARQUERO y GAROFOLI (eds.): Desarrollo económico local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid, 1995.
- VELASCO, R.: "El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional europea", en CURBELO, J.L. y otros (1994).
- WIESNER, E.: La Economía Neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local, III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo. CEPAL/GTZ, 2 octubre 1996.
- WILLIAMSON, O.: Las instituciones económicas del capitalismo, México, 1989.

METODEL.974