



**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL - ILPES**

DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

**DESARROLLO ECONOMICO LOCAL Y
DISTRIBUCION DEL PROGRESO TECNICO**

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

Francisco Alburquerque

DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

**Distr.
RESTRINGIDA**

**LC/IP/R.174
6 de diciembre de 1996**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**DESARROLLO ECONOMICO LOCAL Y
DISTRIBUCION DEL PROGRESO TECNICO**

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

FRANCISCO ALBURQUERQUE

- * El autor es Director de Políticas y Proyectos Sociales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor.

96-12-1063

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
PROLOGO	vii
CAPITULO I: CAMBIO TECNOLOGICO, REESTRUCTURACION PRODUCTIVA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO	1
1. Innovación tecnológica y dinámica económica	1
a) La tecnología como elemento clave de la competitividad.	1
b) Cambio tecnológico y dinámica económica	5
c) Las diferentes fases históricas de la aplicación del "saber" y la "sociedad postindustrial"	6
2. Productividad, competitividad y estrategia de desarrollo	9
3. Efectos de las innovaciones tecnológicas	17
4. El imperativo tecnológico y el desarrollo	21
5. Conclusiones	23
CAPITULO II: FACTORES DECISIVOS Y RASGOS DIFERENCIADORES DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL	32
1. La evolución hacia la acumulación flexible y la gestación de formas de desarrollo económico local	32
2. Las diferencias más sustantivas entre los modelos de desarrollo fordista y postfordista	38
3. Factores decisivos del desarrollo económico local	43
4. Rasgos diferenciadores del desarrollo económico local	47
5. La heterogeneidad de la acumulación a escala mundial y la estrategia de desarrollo endógeno	50

CAPITULO III: ESPACIO, TERRITORIO E INSTITUCIONES DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL	54
1. La diferencia entre "espacio" y "territorio"	54
2. Cambios principales en el régimen de producción postfordista	56
3. Las estrategias de innovación de las empresas y el acceso a los servicios avanzados a la producción	59
4. Elementos básicos de las iniciativas locales de desarrollo	62
5. Ambito de las iniciativas locales de desarrollo y responsabilidad del Estado	64
6. Tipología de iniciativas locales de desarrollo	65
a) Iniciativas locales de desarrollo tecnológico	
b) Iniciativas locales para la formación de recursos humanos específicos	
c) Iniciativas locales de financiación del desarrollo	
7. Resumen: las políticas de desarrollo local	74
 CAPITULO IV: DESCENTRALIZACION E INSTITUCIONES DE FOMENTO ECONOMICO. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA	 77
1. Introducción	77
2. Origen y objetivos de las Agencias de Desarrollo Regional	80
3. Las Agencias de Desarrollo Regional en la experiencia del Estado español de las Autonomías	82
4. Organos de gobierno y funcionamiento de las ADR	85
5. Instrumentos utilizados por las ADR	87
 CAPITULO V: DOS FACETAS DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL: FOMENTO PRODUCTIVO Y POLITICAS FRENTE A LA POBREZA	 95
1. Empresa, territorio y desarrollo económico local	95
2. Desarrollo y fomento productivo local para la superación de la pobreza	103
 BIBLIOGRAFIA	 112

RESUMEN

Las políticas de desarrollo económico local constituyen una respuesta necesaria a los principales retos e imperativos del ajuste estructural real de las economías latinoamericanas, ya que se orientan de forma fundamental a asegurar la introducción de las innovaciones tecnológicas y organizacionales en la base misma del tejido productivo de los diferentes territorios.

La medida en que los procesos de descentralización en curso en los diferentes países de la región sean capaces de profundizar en la transferencia de competencias, recursos y poder hacia las instancias subnacionales, será determinante en la introducción de la suficiente tensión ante las nuevas administraciones territoriales electas, a fin de que ellas asuman las nuevas funciones del desarrollo productivo y superen la tradicional lógica asistencial en las mismas.

Si se busca un tipo de crecimiento económico con equidad, esto es, capaz de difundir de forma más justa los resultados del progreso técnico, es preciso complementar las actuaciones de las políticas de ajuste macroeconómico con las políticas micro y mesoeconómicas apropiadas, las cuales exigen la construcción de una nueva institucionalidad para el desarrollo económico local, concertada estratégicamente con los diferentes agentes sociales territoriales.

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

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

(Piore y Sabel, 1990:30)

PROLOGO

Los cinco capítulos que integran este documento corresponden a diferentes trabajos que, sucesivamente, el autor fue preparando para las actividades de capacitación y asesoría técnica en las que participó durante estos dos últimos años en la Dirección de Políticas y Proyectos Sociales del ILPES.

Los trabajos se revisaron para esta publicación, a fin de evitar repeticiones innecesarias, y para darles la necesaria coherencia de conjunto, en la certeza de que las reflexiones y actuaciones relacionadas con la gestión pública para el desarrollo económico local van a continuar siendo un tema crucial en estos próximos años en los diferentes países de América Latina y el Caribe.

El primer capítulo parte de la identificación de la innovación tecnológica como elemento explicativo principal de la dinámica económica, y trata de divulgar algunos planteamientos teóricos que el autor considera de utilidad a la hora de visualizar los elementos principales de análisis de una estrategia de desarrollo, destacando que los retos principales en la fase histórica de transición actual se encuentran en el nivel "micro" del cambio de paradigma tecnoeconómico y organizacional productivo, y en el nivel "meso" de las necesarias adaptaciones sociales, culturales e institucionales, entre las que cabe destacar la reforma y descentralización del Estado.

El segundo capítulo trata de señalar la evolución hacia las formas de acumulación flexibles y las diferencias más sustantivas entre los modelos de desarrollo "fordista" y "postfordista", para situar en este contexto de transición la emergencia de las iniciativas de desarrollo local, señalando los factores y rasgos más característicos de las mismas.

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

El capítulo cuarto muestra como el avance y traspaso real de competencias, recursos y poder a unidades subnacionales territoriales en los procesos de **descentralización**, facilita de forma decisiva la creación de instituciones de fomento económico local. La explicación de las Agencias de Desarrollo regional en el Estado español de las Autonomías da bastante luz en este sentido y, sobre todo, permite hacerse una idea más completa sobre las nuevas funciones de estas agencias intermedias, fruto de la concertación entre gestores públicos y actores privados territoriales.

Finalmente, el quinto capítulo incluye dos trabajos que destacan facetas diferentes pero complementarias de las iniciativas de desarrollo económico local: el fomento productivo empresarial y el planteamiento no únicamente asistencial frente a la pobreza.

Estas notas son fruto, como se señala, de un trabajo interactivo realizado en las diversas actividades de capacitación y asistencia técnica en diversos países y territorios de América Latina y el Caribe. He aprendido mucho de esos intercambios de opiniones y discusiones y debo dejar constancia de los mismos, aunque resulta imposible citar aquí a todas las personas que me estimularon con sus observaciones y diferentes puntos de vista.

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

Francisco Albuquerque
E-mail: falburqu@eclac.cl

Santiago de Chile, 8 de Noviembre de 1996

CAPITULO I. CAMBIO TECNOLOGICO, REESTRUCTURACION PRODUCTIVA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. Innovación tecnológica y dinámica económica

a) La tecnología como elemento clave de la competitividad

Las innovaciones tecnológicas han estado siempre en el origen de las revoluciones industriales. La incorporación de nuevas técnicas supone modificaciones en los sistemas de fabricación, las cuales conducen a incrementos de productividad y reducción de costes que, a su vez, repercuten favorablemente en el potencial de demanda. De otro lado, la incorporación de nuevas tecnologías permite mejoras en los sistemas de transporte y comunicaciones, así como mayores niveles de calidad y variedad en la oferta de productos y servicios. De esta forma, se incrementan los intercambios comerciales y se estimula el crecimiento económico (Bueno y Morcillo, 1993).

Pero todas estas **innovaciones tecnológicas** requieren cambios o mejoras gerenciales y organizativas en el funcionamiento de las empresas y la administración pública en general, así como diferentes tipos de involucramiento entre los agentes socioeconómicos e institucionales, a veces como precondition para la introducción de las mejoras tecnológicas. En realidad, hay que subrayar que nunca se dan las innovaciones técnicas en el vacío, sino como parte de las transformaciones sociales e institucionales señaladas. Por ello, hemos de entender el término de innovación tecnológica en su sentido más amplio, es decir, incluyendo los cambios e **innovaciones sociales** que la acompañan y hacen posible.

Innovaciones sociales son, por ejemplo, nuevas alternativas y nuevos métodos de gestión de personal tales como la racionalización de las tareas laborales, la mejora de las condiciones de trabajo, el perfeccionamiento de los sistemas de motivación, el estímulo de la delegación de responsabilidades y competencias personales, etc. En muchas ocasiones, el éxito competitivo no depende, pues, tanto de la adquisición de nuevas máquinas como de las mejoras organizativas y de los cambios sociales y culturales que permitan la instalación de redes de comunicación capaces de aunar esfuerzos y desarrollar sinergias positivas para: a) aumentar la calidad de las prestaciones de las empresas (lo que implica mejoras en las relaciones personales en el seno del grupo de trabajo como requisito para el incremento de productividad); b) mantener y dinamizar el potencial de creatividad, innovación y resolución de los problemas (para lo cual se requiere un ambiente propicio a la expresión y ampliación de los talentos personales); y c) satisfacer las necesidades y exigencias de los cambios incesantes en la demanda.

Del mismo modo, y como parte de este contexto social de innovación, se incluyen los cambios institucionales necesarios en los diferentes niveles territoriales y funcionales de la Administración Pública, a fin de facilitar los procesos de adaptación económicos, sociales y culturales reseñados.

Con ello se quiere llamar la atención, tal como se expresa en el **Gráfico 1**, acerca de los tres elementos principales a considerar en el análisis de todo modelo de desarrollo, los cuales son: el paradigma tecnoeconómico, el régimen de acumulación y el modo de regulación¹.

El **paradigma tecnoeconómico** hace alusión esencialmente a los aspectos sustantivos en el nivel microeconómico, tales como la base tecnológica y energética, la estructura productiva sectorial y territorial, el tejido empresarial, la organización del trabajo y relación salarial, la gestión empresarial, etc. Se trata, precisamente, de los elementos que están en cuestión en la actual fase de transformación productiva y tecnológica, y aquellos en los que las intervenciones dirigidas a la innovación o modernización productiva deben poner, por tanto, especial o prioritaria atención.

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

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

Finalmente, el **modo de regulación** alude al marco social, institucional y de concertación entre actores que busca facilitar el funcionamiento del modelo de desarrollo desde la instancia socio-política.

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

¹ Se hace aquí referencia a la aportación teórica de la Escuela de la Regulación francesa, que tiene a Robert Boyer, Alain Lipietz o Michel Aglietta como algunos de sus más conocidos expositores. Para una exposición del tema véase Boyer (1992).

GRAFICO 1
ELEMENTOS PRINCIPALES DE ANALISIS EN UN MODELO DE DESARROLLO

[NIVEL MesoEconomico]

MODO
DE
REGULACION

[NIVEL MicroEconomico]

PARADIGMA
TECNOECONOMICO
Y ESTRUCTURA
PRODUCTIVA

- * MARCO SOCIAL E INSTITUCIONAL REGULATORIO
- TIPO DE INTERVENCION DEL ESTADO
- DESCENTRALIZACION REGIONAL Y LOCAL
- POLITICAS EDUCATIVA Y DE SALUD
- PARTICIPACION CIUDADANA
- CONCERTACION ESTRATEGICA ENTRE ACTORES

↓

TIPO DE INSERCIÓN EXTERNA

↑

[NIVEL MacroEconomico]

REGIMEN
DE
ACUMULACION

- * BASE TECNOLÓGICA Y ENERGÉTICA
- * ESTRUCTURA PRODUCTIVA SECTORIAL Y TERRITORIAL:
 - ARTICULACION PRODUCTIVA
 - RAMAS Y SECTORES MOTRICES
 - TEJIDO EMPRESARIAL (TAMAÑO Y LOCALIZACION)
- * ORGANIZACION DEL TRABAJO (RELACION SALARIAL)
- * GESTION EMPRESARIAL
- * GESTION AMBIENTAL
- * POLITICAS SECTORIALES (RURAL, INDUSTRIAL, SERVICIOS, INFRAESTRUCTURAS BASICAS)
- * INFRAESTRUCTURAS BASICAS (ENERGIA, AGUA, TRANSPORTES, TELECOMUNICACIONES, ETC.)

- * EQUILIBRIOS MACROECONOMICOS BASICOS (INTERRELACION DEL PROCESO ECONOMICO)
- * POLITICAS MACROECONOMICAS (MONETARIA, FISCAL, CAMBIARIA, ETC.)
- * DISTRIBUCION DEL INGRESO Y MODO DE CONSUMO

Como puede verse, el desarrollo no solamente exige actuaciones en el logro de los equilibrios macroeconómicos, sino que incluye fundamentalmente mejoras y cambios en el plano **microeconómico**, es decir, en el seno de la actividad productiva, laboral, y de gestión empresarial; así como reformas y cambios de contenidos en el nivel **mesoeconómico** (o intermedio) de la actuación de las administraciones públicas y la concertación estratégica con los agentes socioeconómicos.

Sabido es, también, que el logro de ventajas competitivas no descansa ya, esencialmente, en los costes bajos de la mano de obra, los recursos naturales abundantes o los diferenciales del tipo de cambio y tipo de interés. Estas fuentes de **ventajas comparativas de carácter estático** están siendo sustituidas por las **ventajas competitivas de carácter dinámico**, basadas en la introducción constante de innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión, sustentadas -en último término- en la incorporación de información y conocimiento y, en definitiva, en la calidad de los recursos humanos involucrados.

En lo relativo a los diferenciales de costes financieros, y en el contexto actual de globalización, los países alinean cada vez más sus tipos de interés con los señalados por las economías más importantes, en un intento por retener las salidas de capitales. De otro lado, seguir basando una estrategia de crecimiento económico en salarios bajos o explotación de recursos naturales baratos constituye una apuesta extremadamente vulnerable, la cual sólo puede justificarse, a falta de otras alternativas en el corto plazo, como una mera etapa provisional, dentro de un proceso que debe ir incorporando, progresivamente, las innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales ya aludidas, las cuales pueden permitir la creación de nuevas actividades; la retención de mayores grados de valor añadido en la producción; la apertura de nuevos mercados; la revitalización de sectores maduros; y, en suma, el reforzamiento del tejido empresarial.

En otras palabras, la prioridad concedida a la innovación tecnológica permite el tránsito desde las ventajas comparativas de carácter estático, basadas en la dotación de factores, a las ventajas competitivas dinámicas, que radican en mejoras de productividad, calidad y diversificación de bienes y servicios.

b) Cambio tecnológico y dinámica económica

La secuencia de innovaciones tecnológicas de carácter radical es también fundamental en la explicación de la dinámica económica de largo plazo. En efecto, el análisis de las "**ondas largas**" de la acumulación capitalista permite subrayar los diversos momentos históricos en los cuales se han producido rupturas sustanciales en la base tecnológica y energética fundamental de los procesos de transformación económica, lo cual, al abrir nuevos horizontes de ganancias empresariales extras, acaba provocando el estímulo de las inversiones productivas.

En dicha secuencia de "**ondas largas**" propia de la dinámica de la acumulación capitalista, la introducción de innovaciones tecnoeconómicas y energéticas en torno a lo que Carlota Pérez (1986) ha denominado "**factor clave**", constituye el elemento configurador de la nueva estructura productiva sectorial, donde nuevas ramas y sectores motrices reemplazan paulatinamente el tejido económico y empresarial preexistentes, dando lugar con ello a procesos de desestructuración y reestructuración en el seno de las diferentes economías y, consiguientemente, a distintas formas de jerarquización de las mismas en el conjunto del sistema internacional.

Por "**factor clave**" se entiende, según la citada autora, un insumo básico de oferta abundante y barata, con aplicaciones múltiples y extensivas en el conjunto de la estructura productiva, como el **carbón** en la segunda mitad del siglo XIX, el **acero** en la primera mitad del siglo XX, el **petróleo** a partir de la segunda guerra mundial, y la **microinformática** en el nuevo modelo de desarrollo postfordista.

Así pues, en determinados momentos históricos, y durante períodos de larga duración, tienen lugar reestructuraciones de gran profundidad en los diferentes planos económico, social, institucional y cultural, que implican una verdadera ruptura con las formas de producir y pensar, con los valores básicos e instituciones preexistentes, con el tipo de relaciones entre actores sociales y políticos, etc. Se trata de períodos largos de transformación productiva, organizacional y social, que suponen una verdadera fase de transición en los que de forma multidimensional se van acumulando disfunciones entre lo viejo y lo nuevo, solapándose los anteriores modelos de funcionamiento con las formas emergentes, y provocando todo ello fricciones, confusión y, sobre todo, mayor dificultad para apreciar el sentido y profundidad de los cambios.

En todo caso, siempre parece útil una breve reflexión sobre las principales fuerzas dinámicas que nos traen hasta esta fase actual del capitalismo transformado, hegemónico en el mundo actual.

c) Las diferentes fases históricas en la aplicación del "saber" y la "sociedad postcapitalista"²

A partir de mediados del siglo XVIII en adelante, merced al impulso de los avances tecnológicos de la Revolución Industrial, se produjo -como es bien sabido- una rápida expansión y, finalmente, hegemonía del sistema capitalista a nivel mundial. Estas transformaciones fueron impulsadas por un cambio radical en el "significado del saber" que venía produciéndose en Europa desde inicios del siglo XVIII.

Con anterioridad a ese momento histórico, las únicas funciones del "**saber**" parecían ser las del desarrollo intelectual, moral y espiritual del individuo, o el desarrollo de la lógica, la retórica y lo que aún hoy denominamos "educación humanista". En otras palabras, el "**saber**" era algo diferente a la capacidad de hacer o transformar el medio, lo cual correspondía a las "artes y oficios", que sólo se adquirirían mediante el aprendizaje y la experiencia, ya que se trataba de destrezas o habilidades manuales inaccesibles a cualquiera que no hubiera pasado por un período de aprendiz con un maestro.

La invención de la tecnología, que combina el término griego "**techne**" (es decir, el misterio de un arte manual) con el vocablo "**logy**", esto es, saber organizado, sistemático y con un fin determinado, iba a ser, pues, un cambio radical en el significado del "**saber**". La importante obra de la "Encyclopédie", editada entre 1751 y 1772 por Denis Diderot y Jean d'Alembert, intentó reunir de forma sistemática y organizada el saber de todas las artes, de tal manera que el no iniciado pudiera aprender a ser un "tecnólogo". La tesis subyacente en la "Encyclopédie", tal como señala Drucker (1993:29), era que los resultados efectivos en el universo material -en herramientas, procesos y productos- son producidos por un análisis y aplicación sistemáticos del "**saber**" orientados hacia un propósito determinado.

La creación en Francia, y posteriormente en Alemania, desde mediados del siglo XVIII, de las Escuelas Técnicas de Ingeniería, Agricultura y Minería, entre otras, iba a permitir reunir, sistematizar y divulgar la "**techne**" (el misterio de las artes) y convertir así la experiencia en saber, el aprendizaje en libro de texto, y el secreto en saber aplicado. En realidad, como vemos, ello constituye la esencia de la Revolución Industrial, es decir, la transformación mediante la tecnología de la sociedad y la civilización en el mundo entero.

² En este apartado se sigue en lo fundamental la exposición de P. Drucker (1993), aunque se añaden conclusiones propias, a veces distantes de las del citado autor.

Durante una primera fase, por tanto, la aplicación del **"saber"** a las **herramientas, procesos y productos**, afectó a la casi totalidad de las formas de producción. Y, sin caer en una interpretación determinista de la historia a partir del cambio tecnológico, el cual se da siempre dentro de un contexto de cambio social, lo cierto es que, a partir de las sucesivas aplicaciones de la perfeccionada máquina de vapor, patentada por James Watt en 1776, se fueron transformando paulatinamente todos los procesos de fabricación, extracción y transporte de mercancías. La rapidez del cambio tecnológico generó, además, una demanda de capital mayor que la que podía proporcionar el artesano; e igualmente, las nuevas técnicas exigían la concentración de la producción en la fábrica, así como una localización próxima a fuentes de energía de gran escala, que no podían descentralizarse fácilmente.

Posteriormente, en una segunda fase que comenzó alrededor de 1880 y que se prolongó hasta la Segunda Guerra Mundial, la aplicación del saber se llevó a cabo sobre el propio **proceso de trabajo**, generando una decisiva "revolución de la productividad", la cual possibilitó, al mismo tiempo, la reducción del poder de los trabajadores manufactureros y la posibilidad de someterlos a la disciplina de la fábrica y la "organización científica del trabajo", esto es, el análisis minucioso de tiempos y movimientos en el mismo, los cuales podían hacerse de forma precisa y con las herramientas adecuadas, según las indicaciones de F.W. Taylor.

En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la conformación del modelo "fordista" de desarrollo iba a complementar la "organización científica del trabajo" (o **taylorismo**) con el establecimiento de un régimen de acumulación y modo de regulación "keynesianos", facilitadores del consumo de masas mediante el aliento de la demanda efectiva del sistema, para lo cual el acceso a mejores salarios permitiría la ampliación de mercados y el consiguiente estímulo a la producción y la continuidad de las ganancias empresariales.

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

Pero, tras la Segunda Guerra Mundial se inicia, de hecho, una tercera fase en esta secuencia de aplicación del **"saber"**. En este caso se trata de la aplicación del saber al saber mismo, lo cual da paso a una verdadera "revolución en la gestión" (**Cuadro 1**). Proporcionar saber para averiguar en qué forma el saber existente puede aplicarse a producir resultados es, en suma, lo que significa **"gestión"**. Además, el saber puede aplicarse de forma sistemática a definir qué nuevo saber se precisa, si es factible, y qué hay que hacer para que sea eficaz.

CUADRO 1

DIFERENTES FASES HISTORICAS DE LA APLICACION DEL SABER

- | | | |
|-----------------------------------|---|--------------------------------------|
| 1. REVOLUCION INDUSTRIAL | → | A HERRAMIENTAS, PROCESOS Y PRODUCTOS |
| 2. REVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD | → | AL PROCESO DE TRABAJO |
| 3. REVOLUCION DE LA GESTION | → | AL PROPIO CONOCIMIENTO |

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

No obstante, la gestión no comenzó a considerarse una clase específica de trabajo hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Para muchos aún hoy se confunde al gerente con un simple responsable del trabajo de otras personas subordinadas jerárquicamente. Pero en realidad no es así, el término gestión (y el gerente) se refieren a la aplicación y rendimiento del saber, al considerar que es precisamente el saber el recurso estratégico principal en el conjunto de factores de producción.

Este hecho, que sitúa al "**saber**" como el recurso estratégico fundamental, cambia de forma decisiva la estructura y dinámica de nuestras sociedades y obliga a replantearse la multidimensionalidad de los cambios a los que asistimos. El hecho de que el "**saber**" (o la aplicación tecnológica del mismo) pasen a ser un factor de producción más decisivo aún que la "mano de obra" y el "capital", esto es, los factores de producción convencionales en la teoría económica, remueve hasta las raíces los planteamientos de la "ciencia económica", mostrando su excesiva simplificación así como su limitada capacidad para ayudarnos a comprender el mundo de hoy.

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

2. Productividad, competitividad y estrategia de desarrollo

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

Esto quiere decir que, si bien no todas las empresas tienen como objetivo el competir en los mercados internacionales, estos deben constituir siempre un '**referente**' obligado para introducir la suficiente tensión estimuladora para el incremento de la eficiencia productiva y la competitividad en los diferentes mercados en los que las empresas despliegan sus operaciones.

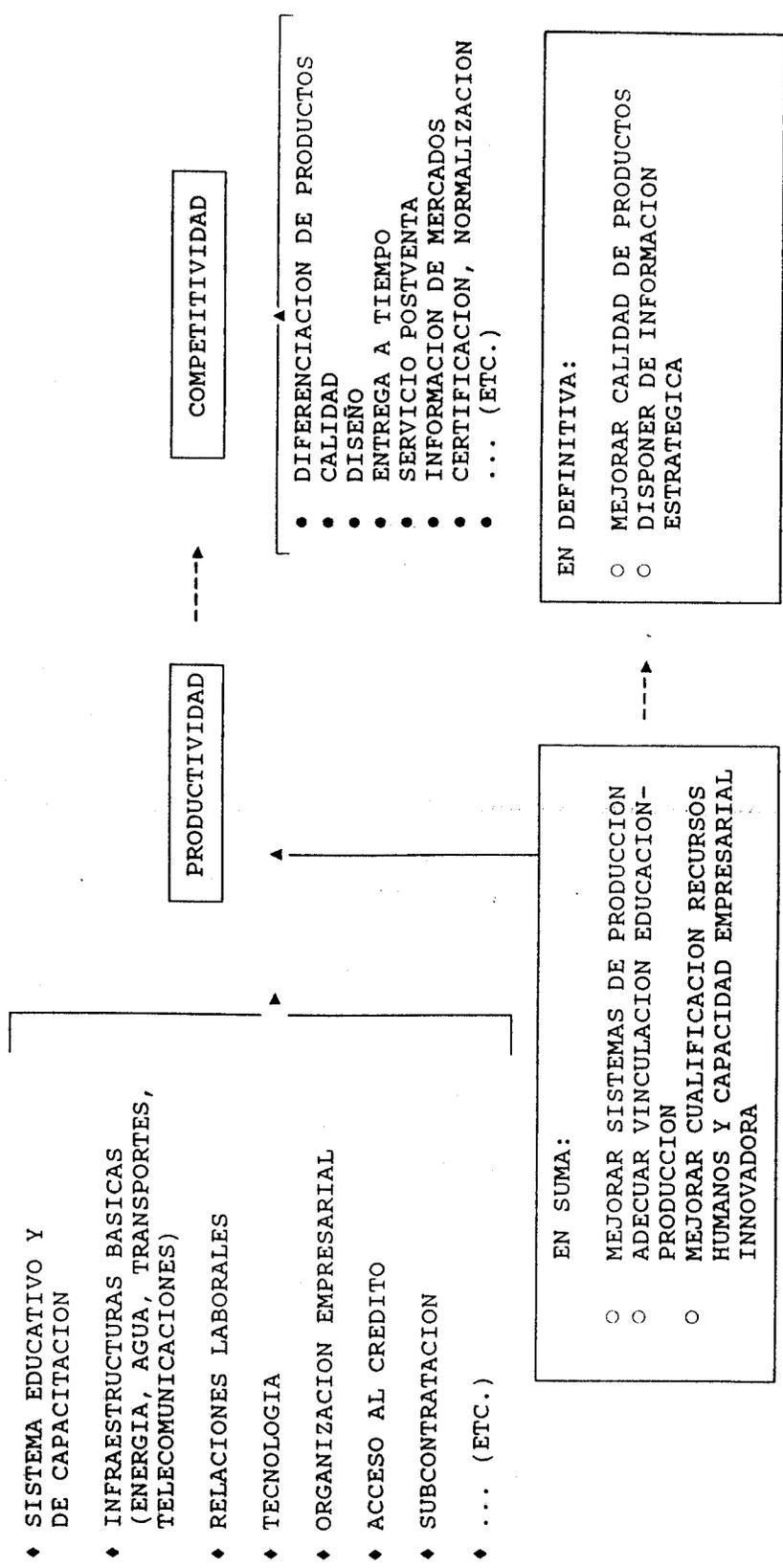
El **Gráfico 2** nos recuerda que la **competitividad** descansa inicialmente -aunque no únicamente- en factores explicativos de la **productividad**, esto es, la incorporación de progreso técnico, gerencial y organizacional en la actividad productiva, lo cual depende esencialmente de la gestión empresarial, la infraestructura tecnológica disponible, la calidad de los recursos humanos y de las relaciones laborales, y el nivel de vinculación existente entre el sistema de educación y capacitación y el sistema productivo y empresarial.

Por otro lado, los factores explicativos de la competitividad hacen alusión a aspectos tales como la mejora de la calidad y diferenciación del producto, la entrega a tiempo o la eficiencia en el servicio postventa. En suma, tienen que ver con la disponibilidad de información estratégica sobre mercados y pautas de consumo.

GRAFICO 2

CONCEPTOS DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD

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



CUADRO 2

LOS SERVICIOS AVANZADOS A LA PRODUCCION

- * **INFORMACION EMPRESARIAL** (Acceso a información relevante para el desarrollo de actividades empresariales. Bases de Datos de interés empresarial. Servicios de Atención Personalizada para PYMES o "ventanillas" de información empresarial).
- * **CAPACITACION EN GESTION EMPRESARIAL** (Mejorar la cualificación en gestión, administración y dirección de empresas).
- * **CAPACITACION EN GESTION TECNOLOGICA** (Mejorar la cualificación de la empresa en la gestión de los procesos tecnológicos concretos de la especialización territorial).
- * **CAPACITACION EN CONSULTORIA INDUSTRIAL** (Fortalecer la capacidad territorial en consultoría industrial).
- * **APOYO A LA INNOVACION PRODUCTIVA** (Asesoría y realización de diagnósticos especializados sobre innovaciones de producto y proceso; Conocimiento de materiales, semillas, insumos, etc.; Diseño de producto; Imagen de marca; Certificación, normalización y control de calidad; Análisis de impactos ambientales, Envase y embalaje; Seguridad industrial; etc.).
- * **COMERCIALIZACION Y APOYO A LA EXPORTACION** (Facilitar la información de mercados de insumos y destino; Acceso a canales de comercialización y mercados externos a la región; Capacitación en Comercio exterior; Organización de Ferias, etc.).
- * **COOPERACION EMPRESARIAL Y CREACION DE EMPRESAS** (Fomentar la cooperación entre PYMES, alentar alianzas estratégicas empresariales y promover la creación de nuevas empresas; Bolsas de subcontratación de empresas; Promoción de redes de empresas; Creación de "viveros" de empresas; etc.).
- * **ASESORAMIENTO FINANCIERO** (Asesorar a las PYMES en el acceso al crédito, diferentes productos financieros y realización de los proyectos de inversión).

Como se ha señalado, la competitividad es **"sistémica"** (Esser y otros, 1996) lo cual quiere decir que las empresas no llevan a cabo la pugna competitiva en los mercados por sí solas, ya que dependen decisivamente de otros aspectos tales como la disponibilidad de los **servicios avanzados a la producción** (información sobre materiales, insumos, tecnologías, productos y procesos productivos, diseño, mercados, comercialización, cooperación interempresarial, etc.); la dotación de infraestructuras básicas; la naturaleza y magnitud de la investigación y desarrollo (I+D); la capacitación empresarial; el sistema educativo y su vinculación con los problemas productivos y empresariales del territorio en cuestión; la red de proveedores y competidores locales; el nivel de exigencia de los usuarios locales; el grado de interacción creativa entre el sector público y los agentes sociales; y, en suma, la existencia de un **"entorno"** propicio de acceso a tales servicios **intangibles** e insumos de apoyo a la competitividad, ya se despliegue ésta en los mercados locales, regionales o internacionales.

El **Cuadro 2** recoge, de forma ordenada, el conjunto de servicios avanzados a la producción, también llamados servicios a empresas o servicios empresariales y tecnológicos avanzados.

El **Gráfico 4** trata de mostrar que la creciente liberalización económica (por más "deformada" que presente en su desenvolvimiento real, ante la recurrente utilización de prácticas neoproteccionistas en el sistema económico internacional), así como las exigencias de la sustentabilidad medioambiental, constituyen datos del problema y, como tal, son elementos condicionantes de las posibilidades de acción en el diseño de las estrategias y políticas de desarrollo, las cuales no pueden orientarse únicamente hacia el logro del mayor crecimiento económico cuantitativo, ya que para hablar de desarrollo se hace preciso incorporar también la mayor difusión territorial del crecimiento, a fin de sustentar la mayor equidad social y calidad de vida de toda la población, junto al respeto por las exigencias de un desarrollo sustentable medioambientalmente.

La sustentabilidad medioambiental, así como el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos son, respectivamente, constreñimientos que obligan, de un lado, al necesario estudio previo de los impactos posibles de cualquier actividad de transformación que interactúa con el medio natural, así como a incorporar una visión productiva sobre el medioambiente; y, de otro, a la mayor atención posible a un marco razonable de estabilidad en ese nivel macroeconómico, lo cual es condición necesaria, pero **no suficiente**, para el logro del crecimiento económico y el desarrollo.

En suma, entre las directrices de políticas de desarrollo, resulta oportuno destacar las relativas a cuatro ámbitos decisivos, que se refieren a:

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

ii) la ampliación del mercado interno y generación de empleo productivo vinculado a la necesaria atención de las necesidades básicas (lo que resulta urgente en sociedades con enormes carencias acumuladas en este punto);

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

iv) la necesaria interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir la institucionalidad y "**entorno innovador**" que faciliten el acceso a los servicios avanzados a la producción a las microempresas y pequeñas y medianas empresas en el conjunto de regiones y territorios, sin lo cual no parece posible asegurar la modernización productiva y empresarial, o la difusión del crecimiento y el desarrollo en nuestras sociedades.

GRAFICO 4
PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO

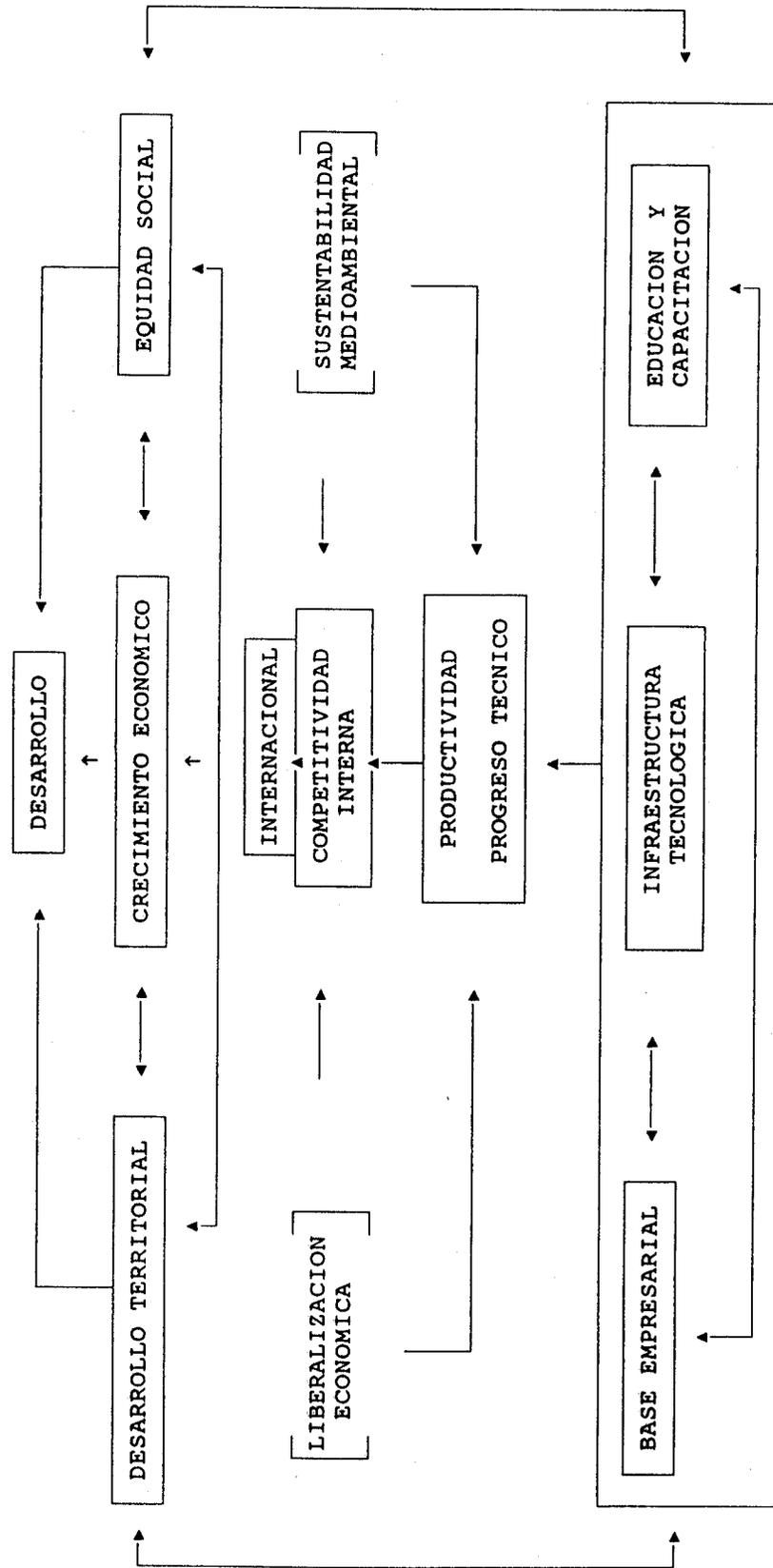
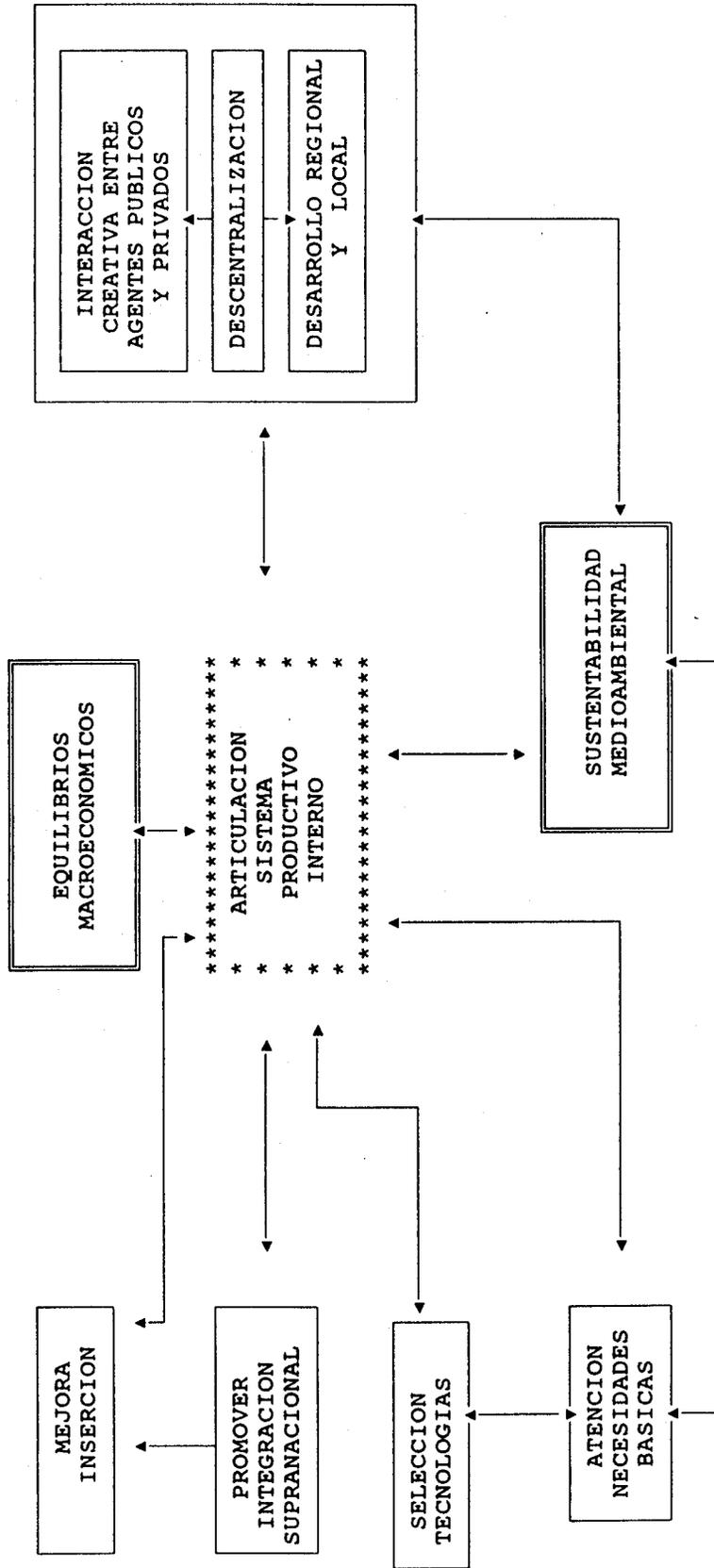


GRAFICO 5
OBJETIVOS Y POLITICAS EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO



Conviene notar el distanciamiento de esta exposición respecto de otros planteamientos que afirman que la identificación de **"nichos"** o segmentos de mercado internacional, constituye la vía más apropiada para el crecimiento económico y el desarrollo. Contrariamente, lo que se subraya aquí es que los niveles de exigencia mayores en los mercados internacionales y las **"mejores prácticas"** son esencialmente una referencia fundamental para la introducción de la mayor competitividad empresarial, la cual debe desplegarse tanto hacia el mercado interno como internacional, siendo, sin embargo, absolutamente prioritaria la articulación del sistema productivo interno como condición necesaria para endogeneizar los impulsos de crecimiento económico y sustentar en el largo plazo el éxito competitivo en los diferentes mercados.

En tal sentido, el **Gráfico 5** trata de insistir en esta prioridad de la **articulación del sistema productivo interno** como objetivo estratégico del desarrollo económico endógeno, ya que la mejora de la inserción externa descansa, en definitiva, en la existencia de elementos internos que garanticen la introducción incesante de innovaciones desde la propia base productiva, tejido empresarial e institucionalidad internas. En otras palabras, ningún **"nicho"** de mercado internacional tiene posibilidades de difundir efectos endógenos de crecimiento económico si no existe una articulación del tejido productivo y empresarial internos que evite la fragilidad del mismo. Sin esa articulación interna del tejido productivo territorial, será difícil mantener el dinamismo del ciatdo **"nicho"**, o bien este quedará reducido a un **"enclave"** de producción, sin mayores eslabonamientos hacia atrás o hacia adelante en el seno de la economía local.

3. Efectos de las innovaciones tecnológicas

La introducción de innovaciones tecnológicas puede desplegarse por tres grandes áreas, según se trate de innovaciones de **producto**, de **proceso** o en **métodos de gestión**. En el primer caso se trata de introducción de nuevos productos o materiales, o de mejoras en los productos actuales; en las innovaciones del proceso productivo puede tratarse de la instalación de nuevos equipos, nuevas instalaciones, o mejoras en la línea de producción actual. Finalmente, en las innovaciones en métodos de gestión se incluyen las mejoras en organización de la producción y el proceso de trabajo, información, control de calidad, diseño, comercialización, etc.

Como se aprecia, la innovación productiva y de gestión incluye una multidimensionalidad de aspectos concernientes tanto a cuestiones técnicas como sociales. Esta introducción de innovaciones se realiza, además, dentro de un contexto o **"entorno"**, que puede facilitar o no las condiciones de partida para el estímulo innovativo. Así, podemos diferenciar, de un lado, los

elementos del contexto **externos** a la empresa, tales como la política nacional de investigación y desarrollo (I+D), el sistema de Ciencia y Tecnología (C&T), el estímulo social y cultural hacia la innovación y la asunción de riesgo empresarial, la vinculación del sistema educativo a los requerimientos y problemas del sistema productivo, el grado de exigencia planteado por proveedores y consumidores locales, acceso a líneas de financiamiento para PYMES y microempresas, etc. Y, de otro lado, los elementos **internos** a la empresa, tales como el tipo de gestión y organización empresarial, el estilo de dirección, grado de involucramiento y motivación de los trabajadores, democratización de las relaciones laborales, capacitación empresarial y tecnológica, calidad de los recursos humanos, etc.

El **Gráfico 6** sistematiza lo arriba expuesto y muestra como la competitividad descansa en la innovación productiva y el contexto sistémico del "entorno" en el que se sitúa la empresa.

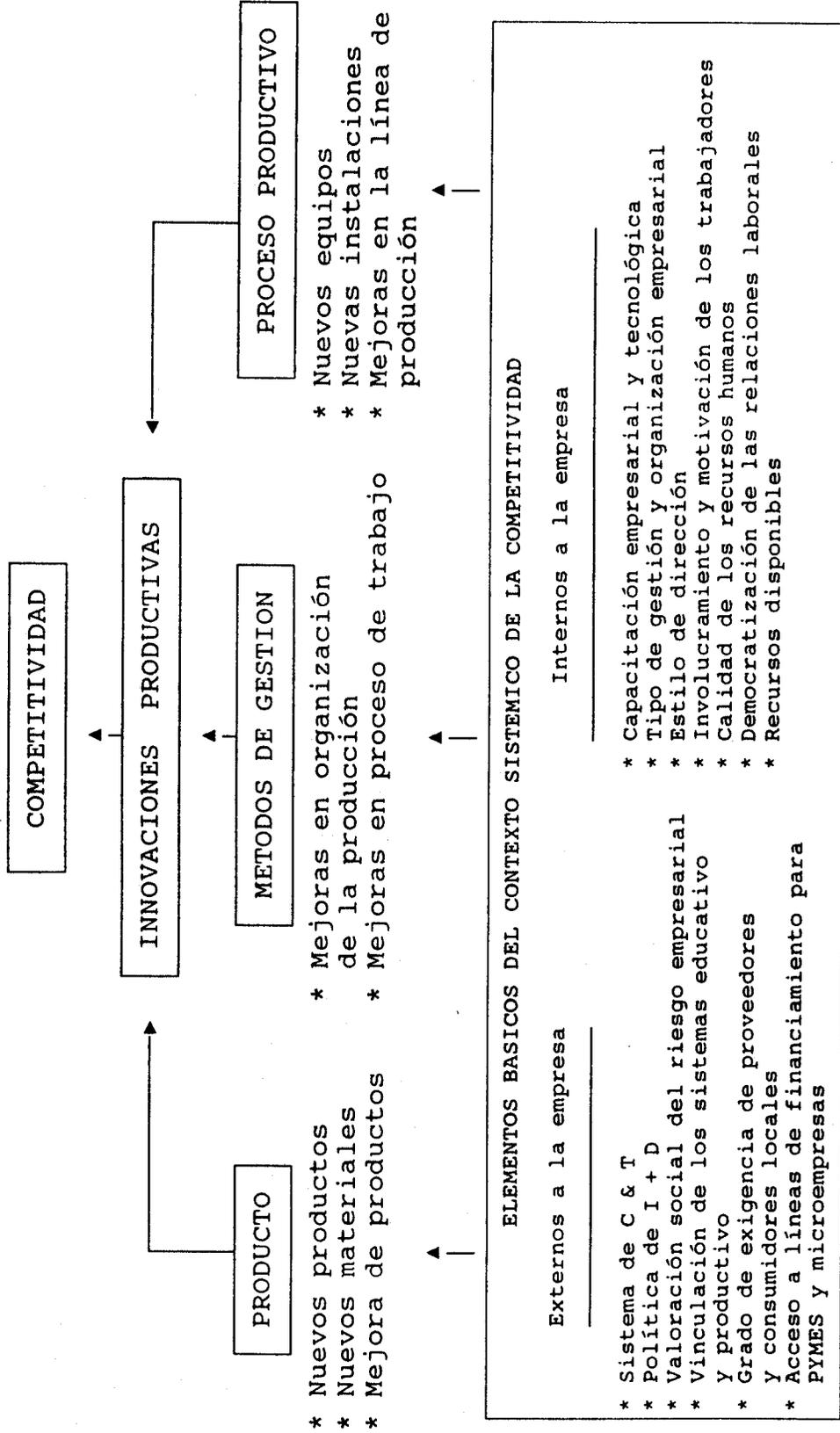
En entornos favorables, la innovación provoca un efecto multiplicador que incrementa más que proporcionalmente el rendimiento individual de los factores. La construcción de tales "entornos" constituye, pues, una tarea primordial para el impulso de la productividad y la competitividad del tejido empresarial. Y en ello pueden colaborar de forma decisiva los diferentes agentes sociales, públicos y privados en cada territorio, municipio o región. En efecto, tanto los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, como las organizaciones empresariales y sindicales, así como otras organizaciones de la sociedad civil (tales como universidades, institutos de investigación y desarrollo, organizaciones no gubernamentales u otras) pueden concertar una actuación conjunta en respaldo de la construcción de esa "atmósfera" básica para el desarrollo local y regional.

Por otra parte, y refiriéndonos ahora al **empleo**, cabe señalar el impacto de la introducción de innovaciones tecnológicas en el sentido de provocar una modificación de contenidos y cualificaciones de la fuerza de trabajo, así como una alteración sustancial de la organización del trabajo, con tendencias hacia una mayor heterogeneidad del mercado de trabajo, precariedad en los empleos (fundamentalmente en la mano de obra no cualificada) e incremento de la informalidad contractual.

Igualmente, se aprecia la incapacidad de las nuevas tecnologías intensivas en capital (y ahorradoras de mano de obra) para impulsar la creación **neta** de empleo lo que, sin duda, se encuentra entre las explicaciones principales de los elevados niveles de desempleo, apreciables en la actualidad incluso en las principales economías desarrolladas.

GRAFICO 6

CONTEXTO SISTEMICO DE LA COMPETITIVIDAD



En todo caso, las políticas orientadas a la creación de empleo no pueden limitarse hoy a seguir dependiendo de las políticas de crecimiento económico, requiriéndose **políticas específicas para la generación de empleo productivo**. Es corriente escuchar casi a diario argumentaciones de políticos y portavoces oficiales que subrayan la necesidad de incrementar la producción para alcanzar una tasa superior de ocupación de la mano de obra. Sin embargo, la introducción de tecnologías intensivas en el uso de equipo capital, el incremento de los niveles de productividad de los factores, así como la posibilidad de deslocalización y segmentación de partes de las actividades productivas, hacen posible que los esfuerzos por incrementar la producción no tengan un reflejo paralelo en el aumento del empleo en un determinado país o territorio.

La tecnología contribuye también a incrementar el ritmo de obsolescencia de los equipos y productos, y a reducir, por consiguiente, los plazos de amortización del capital fijo, acelerándose o recortándose así las fases de concepción, diseño, elaboración y manufacturación del producto.

La introducción de innovaciones tecnológicas cuestiona también la clásica división entre sectores económicos (primario, secundario y terciario), ya que la incorporación de tecnologías tiende a diferenciar esencialmente entre productos (bienes o servicios) de alto o bajo contenido tecnológico, con independencia del origen de los mismos.

Finalmente, por no hacer esta relación excesivamente exhaustiva, una adecuada **gestión de la innovación** estimula también la creatividad y motivación de los miembros de la organización (ya sea ésta pública o privada) y facilita la identificación de ideas con potencialidad de convertirse en proyectos rentables.

Es en este sentido en el que debe entenderse la importancia de la **flexibilización** de los sistemas productivos, es decir, la capacidad de adaptación a los cambios surgidos de su entorno, lo cual afecta -como puede apreciarse por todo lo anteriormente expuesto- a la multidimensionalidad de aspectos involucrados y no tan sólo, como suele ser lo habitual en las visiones estrechas propias de conservadurismo económico, en la simple reducción de la plantilla de trabajadores/as, la limitación salarial o la búsqueda de mano de obra más barata.

4. El imperativo tecnológico y el desarrollo

La introducción de innovaciones tecnológicas crea, pues, nuevas condiciones competitivas que afectan directamente al desarrollo de las empresas. Cuando el tejido empresarial está compuesto fundamentalmente por pequeñas y medianas empresas (PYMES) o microempresas (formales o informales), la concertación estratégica entre las administraciones públicas a nivel local y regional, el sector privado empresarial y las entidades prestadoras de servicios a empresas (consultorías tecnológicas; laboratorios de certificación, normalización y homologación; investigación de mercados, etc.) resulta decisiva para garantizar el acceso a estos servicios avanzados a la producción y para facilitar la cooperación interempresarial.

La intensificación de la competencia en los diferentes mercados y las mayores dificultades para rentabilizar las inversiones productivas ya realizadas, dada la mayor obsolescencia tecnológica, obligan a las empresas a buscar conductas estratégicas asociativas, a fin de subcontratar algunas actividades de la **"cadena de valor"** o alcanzar alianzas estratégicas de duración temporal, con el fin de acceder al conocimiento tecnológico básico en su sector de actividad.

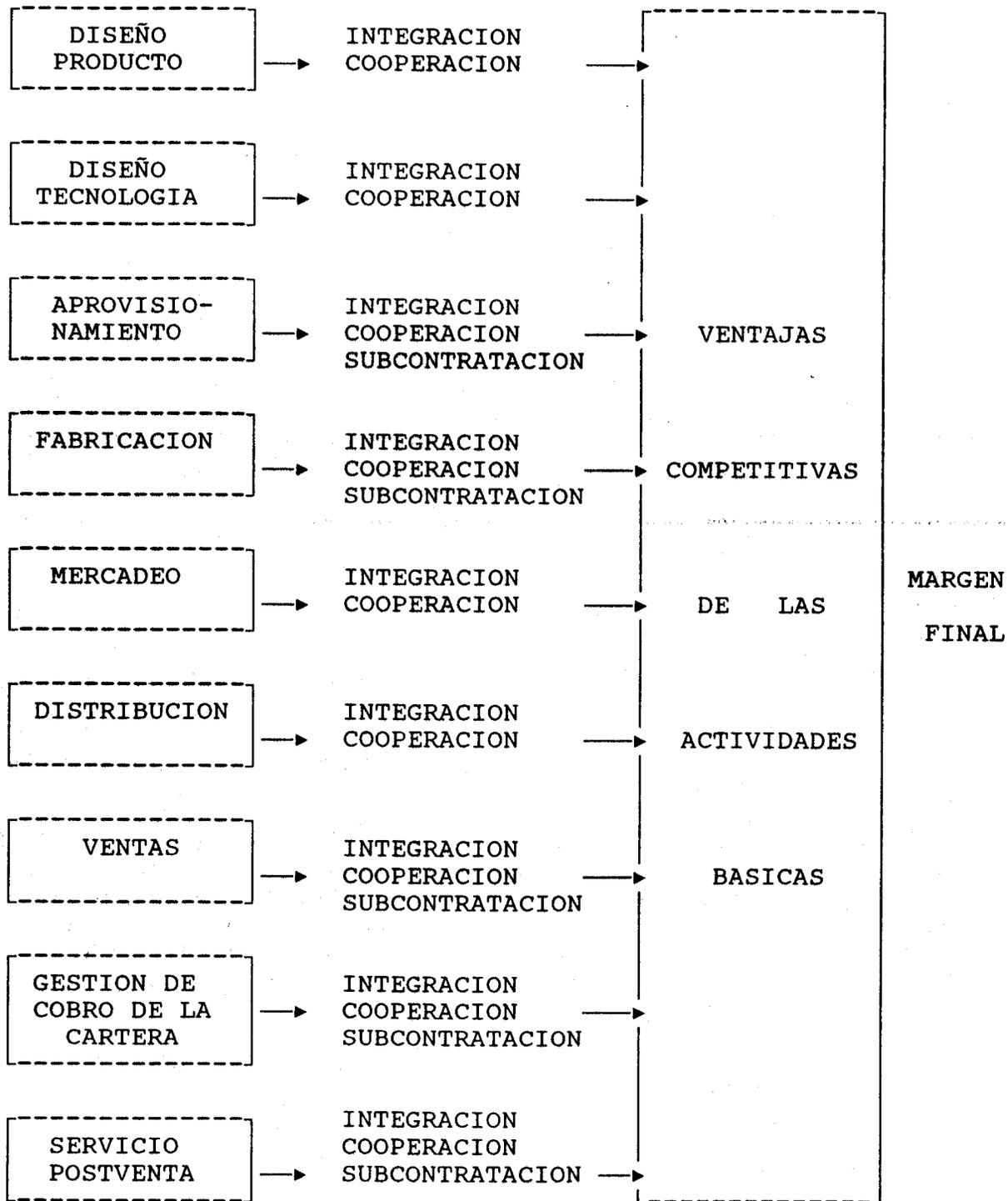
La pugna competitiva en el mundo actual tiene, pues, componentes de cooperación interempresarial sin los cuales no se explica plenamente el logro del éxito competitivo. Hoy día casi cualquiera de las diferentes fases de la "cadena de valor" (esto es, diseño del producto, diseño de tecnología, aprovisionamiento, manufacturación, publicidad, comercialización, distribución, ventas, gestión de cobro, servicio técnico postventa) son susceptibles de ser interiorizadas por la propia empresa, subcontratadas a otras empresas o entidades organizativas prestatarias de tales servicios, o asumidas mediante cooperación y alianzas con otras empresas.

El **Gráfico 7** muestra el análisis de la "cadena de valor" de la empresa y las posibles alternativas de integración organizativa, cooperación entre empresas, o subcontratación, cesión o incorporación a otra estructura organizativa, en cualquiera de las diferentes actividades básicas de la empresa, desde el diseño del producto hasta la asistencia técnica en el servicio postventa (Bueno y Morcillo, 1992).

Por supuesto que la existencia del "entorno" sistémico facilitador de sinergias en el acceso a todos estos contactos interempresariales y servicios avanzados a la producción resulta decisivo para el desarrollo regional y local. Sin el mismo, es difícil pensar en la fertilización de iniciativas empresariales y la generación de empleo productivo.

GRAFICO 7

ANALISIS DE LA "CADENA DE VALOR" Y ESTRATEGIAS DE COOPERACION EMPRESARIAL



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

Los **Cuadros 3 a 14** recogen algunos datos del tamaño de empresas del sector formal de diferentes países de América Latina, y en ellos puede apreciarse que, de forma abrumadora, la mayoría del tejido de empresas existente, es de muy reducida dimensión. Esto acentúa las dificultades en el acceso territorial a los servicios avanzados a la producción por parte de dichas empresas, requiriéndose para ello la creación concertada -entre los gestores públicos territoriales y el sector privado-, de esquemas e instrumentos institucionales que lo hagan posible.

5. Conclusiones

* En una época de grandes mutaciones tecnológicas y sociales, las organizaciones deben dotarse de mayor **flexibilidad** de funcionamiento, adaptándose a los crecientes cambios. Dicha flexibilidad afecta al conjunto de aspectos de la "cadena de valor" de la empresa, y no solamente a las cuestiones salariales o nivel de empleo de la fuerza de trabajo.

* Aunque no se compita en la totalidad de los sectores globalizados, las empresas deben tener como **referente** las innovaciones tecnológicas, organizativas, sociales e institucionales correspondientes a las "mejores prácticas" del contexto internacional, como medio de introducir la necesaria tensión modernizadora en el conjunto del sistema productivo y el tejido empresarial.

* El dominio tecnológico y la capacidad para su utilización y difusión son la fuente principal de **ventajas competitivas dinámicas**, lo cual implica atender de forma prioritaria a la formación del **capital humano**. De este modo, las políticas sociales tales como la salud, higiene y educación, entre otras, deben dejar de ser consideradas como políticas "asistenciales", para pasar a formar parte de las **políticas de desarrollo**, ya que ayudan a crear y formar el recurso estratégico principal.

* La participación de las administraciones públicas en los diferentes niveles territoriales, puede asegurar de mejor manera las condiciones básicas de formación de dichos recursos estratégicos, así como la identificación de recursos potenciales endógenos. Asimismo, dicha participación puede resultar decisiva en actividades de fomento económico y creación de empleo productivo, facilitando la construcción del entorno que permita el acceso a los **servicios avanzados a la producción** para las empresas de pequeña y mediana dimensión y microempresas.

* En tal sentido, deben alentarse los esquemas de cooperación interempresarial y de concertación estratégica entre actores sociales (públicos y privados), a fin de posibilitar la construcción del marco institucional apropiado, como parte del "entorno" antes citado.

* El hecho de innovar, en suma, no sólo depende de la existencia de recursos financieros, sino de la actitud y predisposición al cambio, lo cual puede facilitarse mediante la promoción de una cultura innovadora (no rentista) en el seno de las empresas y la sociedad. La asunción de riesgos, el estímulo de la participación de todos los miembros de las organizaciones, o el incentivo de la creatividad, son algunos de los rasgos principales en este sentido. Igualmente, la herencia de una administración centralista y de organización vertical no debiera constituir un obstáculo insalvable. La reforma de las administraciones públicas en el sentido de la descentralización participativa es también parte de la estrategia de desarrollo nacional y local.

Cuadro 3

COSTA RICA

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS EMPRESARIALES POR TAMAÑO - 1990 (Según N° de empleados)

	<u>Número</u>	<u>%</u>
Establecimientos:		
● de 1 empleado	22.982	39.1
● entre 2-4 empleados	26.605	45.3
● entre 5-19 empleados	6.368	10.8
● más de 20 emplados	1.705	2.9
● ignorados	1.109	1.9
	—	—
TOTAL	58.769	100.0

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

Cuadro 4

COSTA RICA

NUMERO DE INDUSTRIAS SEGUN EMPLEADOS - 1994

	<u>Número</u>	<u>%</u>
1. Microempresas (1 a 4 empleados)	2.279	47.8
2. Pequeña empresa (5 a 99)	2.193	45.7
3. Gran empresa (100 y más)	293	6.1
	—	—
TOTAL	4.765	99.6

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

Cuadro 5

CHILE

NUMERO DE EMPRESAS SEGUN TAMAÑO - 1993

Empresas con volumen de ventas anual:

• hasta 60.000 US\$ (microempresas)	400.529	82.8%
• entre 60.000 y 625.000 US\$ (pequeñas empresas)	69.489	14.4%
• entre 625.000 y 1.250.000 US\$ (medianas empresas)	6.147	1.3%
• más de 1.250.000 US\$ (grandes empresas)	7.314	1.5%
	_____	_____
TOTAL	483.479	100.0%

Fuente: FUNDACION FRIEDRICH EBERT/CORFO, 1994.

Cuadro 6

CHILE

EMPLEO SEGUN TAMAÑO DE EMPRESA - 1992 (En porcentajes)

Empresas con:

• Menos de 9 empleados	43.3
• Entre 10 y 200	36.5
• Más de 200 empleados	20.2

TOTAL 100.0

Fuente: FUNDACION FRIEDRICH EBERT/CORFO, 1994.

Cuadro 7

MEXICO

IMPORTANCIA DE LAS MICROEMPRESAS Y PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

- Representan el 98% del total de establecimientos manufactureros.
- Representan el 49% del empleo industrial.
- Representan el 43% del producto industrial.

Fuente: I. Aguilar, Revista Comercio Exterior, México, junio. 1995.

Cuadro 8

COLOMBIA

INDUSTRIA MANUFACTURERA - 1992 (En %)

	<u>Nº establecimientos</u>	<u>Empleo</u>
○ Pequeña empresa (Entre 10 y 49 trabajadores)	68.48	19.19
○ Mediana empresa (Entre 50 y 199 trabajadores)	23.68	30.37
○ Gran empresa (Más de 200 trabajadores)	7.84	50.44
TOTAL	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Censo Económico Nacional, 1990.

Cuadro 9

COLOMBIA

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA Y TAMAÑO (En %)

	<u>Hasta 9 empleados</u>	<u>10-49</u>	<u>50-200</u>	<u>Más de 200</u>	TOTAL
Industria	85.3	9.4	2.2	0.7	100
Construcción	70.0	21.8	4.5	1.0	100
Comercio	95.2	2.1	0.2	0.0	100
Tptes. Comunic.	80.4	10.9	2.0	0.5	100
Sector financiero	81.9	10.9	1.6	0.6	100
Otros	87.5	7.2	1.0	0.2	100
TOTAL	91.9	4.3	0.6	0.2	100

Fuente: Censo Económico Nacional, 1990.

Cuadro 10

BRASIL

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS SEGUN TAMAÑO, 1991 (*)

TAMAÑO EMPRESA	NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS	PORCENTAJE
MICRO	929.688	84,3%
PEQUEÑA	138.982	12,6%
MEDIANA	21.764	2,0%
GRANDE	12.406	1,1%
TOTAL	1.102.840	100,0%

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

*/ Estos datos consideran únicamente el sector formal
y excluyen el sector agropecuario.

Cuadro 11

BRASIL

**NUMERO TOTAL DE ESTABLECIMIENTOS
SEGUN SECTOR DE ACTIVIDAD, 1991**

SECTORES	NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS	PORCENTAJE
INDUSTRIA	250.131	22,7%
COMERCIO	482.259	43,7%
SERVICIOS	370.450	33,6%
TOTAL	1.102.840	100,0%

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

Cuadro 12

BRASIL

**CLASIFICACION DE EMPRESAS SEGUN TAMAÑO
(NUMERO DE EMPLEADOS)**

SECTORES	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA	GRANDE
INDUSTRIA	HASTA 19	20-99	100-499	MAS DE 500
COMERCIO	HASTA 9	10-49	50-99	MAS DE 100
SERVICIOS	HASTA 9	10-49	50-99	MAS DE 100

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

Cuadro 13

EL SALVADOR

CENSO DE ESTABLECIMIENTOS, 1993

	NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS	PORCENTAJE
INDUSTRIA	10.584	8,8%
COMERCIO	75.475	62,5%
SERVICIOS	28.884	23,9%
CONSTRUCCION	399	0,3%
TRANSPORTE	5.498	4,5%

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

Cuadro 14

EL SALVADOR

CENSO DE ESTABLECIMIENTOS SEGUN NUMERO DE EMPLEADOS, 1993

SECTORES	MICROEMPRESA (ENTRE 1 Y 4)		PEQUEÑA EMPRESA (ENTRE 5 Y 100)		GRAN EMPRESA (MÁS DE 100)		
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	
INDUSTRIA	8.213	77,6%	2.026	19,1%	345	3,3%	100%
COMERCIO	72.194	95,7%	3.029	4,0%	252	0,3%	100%
SERVICIOS	24.507	84,9%	4.075	14,1%	302	1,0%	100%
CONSTRUCCION	173	43,3%	214	53,6%	12	3,0%	100%
TRANSPORTE	4.865	88,5%	611	11,1%	22	0,4%	100%

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

CAPITULO II: FACTORES DECISIVOS Y RASGOS DIFERENCIADORES DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

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

Como es bien conocido, la crisis económica que se desató en los países centrales a partir de los años 70, constituye el momento de quiebra o agotamiento relativo del modelo de crecimiento de postguerra en dichos países (Palazuelos y Alburquerque, 1990).

Dicho modelo de crecimiento se vio alentado, entre otros rasgos básicos, por un **régimen de acumulación** caracterizado por una política económica de corte keynesiano orientada a la expansión incesante de la demanda agregada, y un sistema de producción basado esencialmente en la gran empresa industrial, las economías de escala internas a la empresa, y la organización taylorista del trabajo.

Combinando los principios de la "organización científica del trabajo" (o taylorismo) con el incentivo al consumo de masas, este régimen de acumulación intensivo (o fordista), posibilitó una interacción positiva entre las transformaciones de las condiciones de la producción y las del consumo. El **modo de regulación** (o conjunto de procedimientos y formas sociales e institucionales capaces de garantizar la estabilidad de dicho régimen de acumulación) permitió en los países centrales, durante este período de postguerra, el establecimiento de una **relación salarial** basada en un pacto social implícito entre actores (gobiernos, empresarios, trabajadores) para ordenar las subidas salariales según el ritmo de crecimiento de la productividad, permitiendo una notable estabilidad en el empleo.

En la **base tecnológica y energética** del modelo de desarrollo, la disponibilidad de un "factor clave" abundante y barato como el petróleo (Pérez, 1986), posibilitó la articulación de todo un conjunto de sectores y ramas motrices con amplia utilización de dicho insumo estratégico (petroquímica, sector automotriz, construcción naval, construcción de carreteras, etc.), que fueron las de mayor dinamismo en ese período "fordista" de la acumulación del capital.

Con posterioridad, la crisis del fordismo (Boyer, 1994) y la emergencia de las formas flexibles de acumulación, provocaron una importante desestructuración y reestructuración a nivel económico y sectorial, así como cambios sustantivos en la organización productiva y en la gestión empresarial, junto al cuestionamiento de las anteriores formas de regulación socio-institucional desde las instancias públicas. El **Gráfico 8** muestra, de forma esquemática, las interrelaciones entre estos tres aspectos básicos de un modelo de desarrollo.

GRAFICO 8

ASPECTOS BASICOS DE UN MODELO DE DESARROLLO

1. PARADIGMA TECNOLOGICO

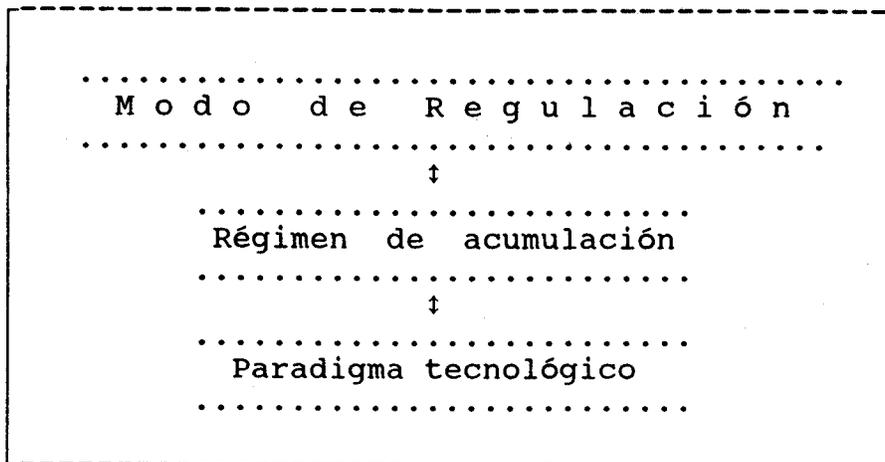
- * Modelo de organización industrial
- * Principios guía de la organización y división del trabajo

2. REGIMEN DE ACUMULACION

- * Compatibilidades e interrelaciones entre las condiciones de la producción y el uso del producto social
- * Circuito económico (equilibrios macroeconómicos básicos): Producción, Distribución, Financiación, Distribución del ingreso, Consumo

3. MODO DE REGULACION

- * Contexto socio-institucional, político y cultural asegurador de los comportamientos dentro del régimen de acumulación



En los países centrales, la crisis económica que se desató desde fines de los años sesenta como consecuencia de la citada quiebra del modelo de desarrollo fordista, se mostró mediante situaciones de estancamiento con inflación, caída de la productividad, y agotamiento de los sectores industriales "maduros", todo lo cual llevó a las entidades bancarias a la búsqueda de colocaciones financieras en otros mercados externos.

Sabido es que esta búsqueda de colocaciones financieras externas por parte de la banca internacional para el reciclaje de sus excedentes de eurodólares y petrodólares, se encuentra en el origen del posterior problema de sobreendeudamiento externo de los países en desarrollo, debido tanto a un erróneo cálculo de los negocios por parte de la banca internacional en relación con la viabilidad de los procesos de crecimiento en los países prestatarios³, como a la improductiva o especulativa colocación de tales capitales por parte de los agentes económicos que accedieron a dichos excedentes financieros.

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

De esta manera, para algunos países en desarrollo, el acceso a esa financiación "fácil" durante los años setenta, iba a retrasar el encarar los cambios sustantivos que se estaban produciendo en las formas de producción con la quiebra del modelo de desarrollo fordista en los países centrales. De tal modo que, cuando en los años ochenta se produce en los países en desarrollo la definitiva constatación del agotamiento de sus propios patrones de crecimiento basados en la industrialización sustitutiva de importaciones o el modelo primario-exportador, se unen, en realidad, varias circunstancias adversas, como son el sobreendeudamiento externo, el agotamiento del patrón de crecimiento económico interno, y el impacto de la reestructuración productiva y empresarial derivada de la crisis del modelo fordista central.

Así pues, las crisis en los países en desarrollo (Ominami, 1987) no constituyen un mero reflejo de la crisis del modelo "fordista" en los países desarrollados, sino que contienen su

³ Adviertase que, en lugar de asumir las pérdidas como consecuencia de dicho error de cálculo empresarial, los bancos internacionales trasladaron a los gobiernos de los países en desarrollo la correspondiente factura.

propia complejidad. Además, el proceso de desarrollo en América Latina (y en los países subdesarrollados en general), está lejos de responder a la caracterización genérica del "modelo fordista", tal como este se presenta en los países desarrollados (Pérez, 1996).

El avance de la globalización económica y los retos de la nueva revolución tecnológica y organizativa subrayan hoy día, pese a todo, la necesidad de encarar la múltiple complejidad de aspectos interrelacionados en los países en desarrollo, con el fin de indagar la viabilidad de las diferentes propuestas de desarrollo económico a nivel territorial.

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

Pero, a partir de los años setenta y durante la década siguiente, comenzaron a presentarse cuestionamientos y modificaciones al modelo fordista, debidos a diferentes circunstancias. De un lado, hay que citar el **cambio de rumbo en la trayectoria del progreso tecnológico**, con una tendencia marcada hacia formas productivas más flexibles, esto es, con capacidad mucho mayor de adaptación por parte de la oferta productiva a la diferenciación y fragmentación existentes en la demanda; con un mayor compromiso respecto a la calidad de los productos; y con una organización técnica y gerencial de la empresa mucho más eficiente, al poder operar vinculando informáticamente todas las fases del proceso económico en la misma unidad de tiempo real.

De otro lado, se encuentra la **creciente pugna competitiva** derivada de la mayor internacionalización y apertura externa de las economías, junto al fuerte dinamismo exportador mostrado por Japón y los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático, entre otros competidores del escenario internacional.

Igualmente, la **superior presión sindical** en favor de mayores salarios, en especial en las grandes empresas, así como la **quiebra del sistema monetario internacional diseñado en Bretton Woods** y la dislocación del sistema de tipos de cambio fijos, completan el conjunto de los aspectos más influyentes en el agotamiento del modelo fordista y la apertura de la fase de inestabilidad e incertidumbre actual.

La **desregulación financiera y monetaria** y el cuestionamiento de la base energética del modelo impedían, a su vez, un tratamiento adecuado de las causas estructurales de la crisis a escala nacional. De ahí que se intentaran entonces fórmulas concertadas de control de los grandes equilibrios macroeconómicos por parte de las principales potencias. Sin embargo, dada la insuficiencia de los tratamientos macroeconómicos globales cuando los retos principales de la reestructuración tecnológica y organizativa actual apuntan a los niveles **micro y mesoeconómicos**, la crisis se extendió también a la convicción sobre la validez de los enfoques teóricos y la naturaleza de las políticas de desarrollo productivo y empresarial.

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

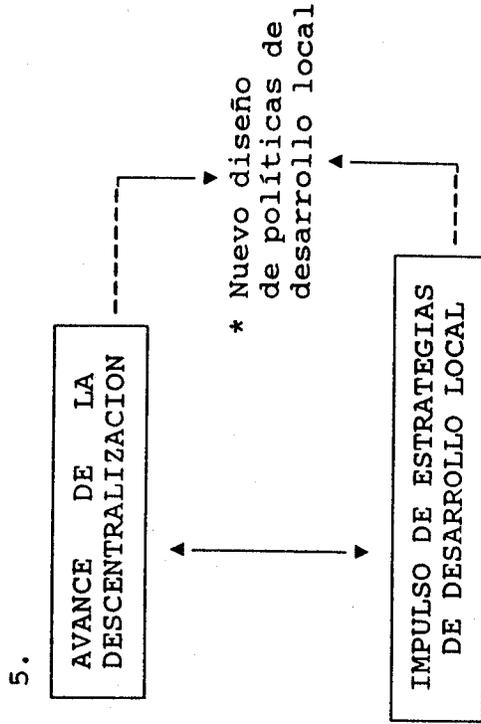
En tales experiencias, como lo muestran de forma elocuente las iniciativas de los "distritos industriales"⁴, cobran máxima importancia los factores socio-culturales o extraeconómicos, facilitadores de la cooperación entre empresas a fin de acceder de forma concertada a los diferentes servicios avanzados a la producción (información, capacitación, financiación) por parte del tejido de empresas existente, esencialmente microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales no pueden por sí solas ni producir ni comprar este tipo de servicios en los mercados correspondientes.

El avance de la **descentralización político-territorial** constituye en este sentido una herramienta poderosa para la más segura identificación de los recursos locales existentes, y la más fácil concertación estratégica entre los diferentes actores sociales en el territorio.

El **Gráfico 9** resume la secuencia de aspectos citados, desde la crisis del modelo de desarrollo fordista a la transición hacia las formas de la acumulación flexibles, escenario en el cual parece importante indagar la naturaleza de las estrategias e iniciativas de desarrollo local, el avance de los procesos de descentralización, y el nuevo diseño de las políticas de fomento productivo a nivel endógeno.

⁴ Ver, entre otros, Garofoli (1986); Becattini (1988/89); Trullen (1990); Pike, Becattini y Segenberger -compiladores- (1992); Benko y Lipietz (1994).

**GRAFICO 9
DESARROLLO ECONOMICO LOCAL**



1.

CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO FORDISTA

- * Aspectos básicos de un modelo de desarrollo
- * Rasgos básicos del fordismo
- * Crisis del modelo fordista

2.

TRANSICION HACIA EL MODELO DE ACUMULACION FLEXIBLE

- * Diferencias entre fordismo/postfordismo

4.

IMPULSO DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

- * Diferencia con el tipo de desarrollo concentrador

3.

FORMAS DE DESARROLLO DIFUSO (SISTEMAS LOCALES DE EMPRESAS)

- * Un tipo de ajuste flexible ante las exigencias de la reestructuración productiva

- * Nuevo diseño de políticas de desarrollo local

5.

AVANCE DE LA DESCENTRALIZACION

- * Los entornos ("milieux") innovadores

2. Las diferencias más sustantivas entre los modelos de desarrollo fordista y postfordista

En este apartado se pretende destacar los rasgos diferenciados de las formas de producción flexibles respecto a las que caracterizan el modelo de desarrollo fordista. Con ello se trata únicamente de mostrar dichas diferencias como un ejercicio de exposición pedagógica, ya que en la realidad concreta pueden encontrarse situaciones de convivencia de ambas formas, e incluso de otras bien diferentes (economía campesina, economía informal, economía de autoconsumo, etc.).

Nunca está de más insistir en que al trabajar con "modelos", se está recurriendo, en definitiva, a simplificaciones de la realidad, en la pretensión de mostrar representaciones de la misma, destacando los aspectos que se estiman más sustantivos. Los modelos son, pues, herramientas conceptuales, no fotografías fieles de lo que ocurre en el plano mucho más complejo de la realidad concreta. Pese a todo, creemos útil este ejercicio de diferenciación tipológica, ya que puede ayudar a comprender mejor el sentido principal de los cambios estructurales más sustantivos en la fase actual de la evolución económica central.

Como se aprecia en los Cuadros 15 y 16, si bien el petróleo sigue siendo un insumo estratégico de gran parte de los procesos industriales y de consumo, el "factor clave" en las formas de producción flexibles (o postfordistas) lo constituye la microelectrónica, que posibilita el bajo coste del manejo de la información y la integración de todas las fases del proceso económico y la gestión empresarial en la misma unidad de tiempo real.

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

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

CUADRO 15

RASGOS BASICOS DEL "FORDISMO"

1.	* FACTOR CLAVE	* PETROLEO BARATO
2.	* ORGANIZACION DEL TRABAJO Y FORMA DE PRODUCCION (UNIFORMIDAD Y REPETITIVIDAD)	* FABRICA / CADENA DE MONTAJE / TAYLORISMO * PRODUCCION MASIVA DE PRODUCTOS ESTANDARIZADOS * USO INTENSIVO DE ENERGIA Y MATERIALES * MAQUINARIA ESPECIALIZADA DE ALTO COSTO * RELATIVA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO - CONVENIOS COLECTIVOS - RELACION SALARIOS/PRODUCTIVIDAD * BAJA O NULA PREOCUPACION POR IMPACTOS MEDIOAMBIENTALES
3.	* TIPO OPTIMO DE GESTION EMPRESARIAL	* GRAN EMPRESA / OLIGOPOLIO * ORGANIZACION JERARQUICA Y SEPARACION DE FUNCIONES EMPRESARIALES * ACTIVIDAD DE I+D INTEGRADAS EN LA EMPRESA * ECONOMIAS DE ESCALA INTERNAS A LA EMPRESA * COMPETENCIA INTEREMPRESARIAL
4.	* RAMAS MOTRICES	* SIDERURGIA, PETROQUIMICA, CONSTRUCCION NAVAL, SECTOR AUTOMOTRIZ Y DE TRANSPORTE, INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, BIENES DE CONSUMO DURADERO, INDUSTRIA MILITAR * SERVICIOS VINCULADOS: TALLERES AUTOMOVIL, DISTRIBUCION GASOLINA, FINANZAS, TURISMO
5.	* INFRAESTRUCTURA VINCULADA	* AUTOPISTAS, CARRETERAS, ENERGIA ELECTRICA * VIVIENDA Y URBANISMO * GRANDES COMPLEJOS RESIDENCIALES * INFRAESTRUCTURA PARA TURISMO MASIVO
6.	* MERCADO DE TRABAJO Y PERFIL DE OCUPACIONES	* ESPECIALIZACION DEL TRABAJO * CALIFICACIONES MEDIAS DE LA FUERZA DE TRABAJO
7.	* ASENTAMIENTOS TERRITORIALES	* CONCENTRACIONES URBANAS Y ECONOMIAS DE AGLOMERACION * INTEGRACION TERRITORIAL VERTICAL JERARQUICA * POLOS INDUSTRIALES
8.	* PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS	* CENTRALIZADA * INDICATIVA PARA SECTOR PRIVADO * DIRIGISMO ESTATAL * UNIDAD DE ANALISIS PRINCIPAL: ESTADO-NACION

Cuadro preparado por F. ALBURQUERQUE

CUADRO 16

RASGOS BASICOS DEL "POSTFORDISMO"

1.	* FACTOR CLAVE	* MICROELECTRONICA (BAJO COSTE DE MANEJO DE INFORMACION E INTEGRACION DE TODAS LAS FASES DEL PROCESO ECONOMICO EN LA MISMA UNIDAD DE TIEMPO REAL)
2.	* ORGANIZACION DEL TRABAJO Y FORMA DE PRODUCCION (DIVERSIDAD Y FLEXIBILIDAD)	* PRODUCCION FLEXIBLE Y DIFERENCIADA * IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DEL PRODUCTO * USO INTENSIVO DE INFORMACION * MAQUINARIA VERSATIL * MAYOR PREOCUPACION POR IMPACTOS MEDIOAMBIENTALES
3.	* TIPO OPTIMO DE GESTION EMPRESARIAL	* EMPRESA CON CAPACIDAD DE ADAPTACION A MERCADOS CAMBIANTES. SUBCONTRATACION DE EMPRESAS. MAYOR FLEXIBILIDAD DE PYMES * INTEGRACION HORIZONTAL DE LAS DIFERENTES FUNCIONES EMPRESARIALES * I+D COMO RESULTADO DE COOPERACION ENTRE EMPRESAS Y SECTOR PUBLICO * ECONOMIAS DE GAMA Y ALCANCE * ECONOMIAS DE ESCALA EXTERNAS A LA EMPRESA E INTERNAS EN EL TERRITORIO
4.	* RAMAS MOTRICES	* MICROELECTRONICA, NUEVOS MATERIALES, BIOTECNOLOGIA, INDUSTRIA AERONAUTICA * SERVICIOS VINCULADOS: EMPRESARIALES Y DE GESTION; SERVICIOS FINANCIEROS
5.	* INFRAESTRUCTURA VINCULADA	* NUEVAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y TELECOMUNICACIONES * CENTROS DE FORMACION E INNOVACION EMPRESARIAL
6.	* MERCADO DE TRABAJO Y PERFIL DE OCUPACIONES	* HETEROGENEIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO * POLIVALENCIA DE LA FUERZA DE TRABAJO * PRECARIEDAD E INSEGURIDAD EN EL EMPLEO
7.	* ASENTAMIENTOS TERRITORIALES	* IMPORTANCIA DEL "ENTORNO" TERRITORIAL PARA FACILITAR LA INNOVACION PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL * COMPETENCIA Y COOPERACION EMPRESARIAL TERRITORIAL (REDES DE EMPRESAS LOCALES) * INSTITUTOS Y PARQUES TECNOLOGICOS * CULTURAL LOCAL DE DESARROLLO
8.	* PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS	* DESCENTRALIZADA * ESTRATEGICA * CONCERTADA POR SECTORES PUBLICO Y PRIVADO * AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL * UNIDAD DE ANALISIS PRINCIPAL: "CLUSTERS" TERRITORIALES Y SECTORIALES

Cuadro preparado por F. ALBURQUERQUE

Asimismo, entre los rasgos de la organización "fordista" del trabajo en los países centrales, hay que citar la cadena de montaje y la gestión "taylorista" del trabajo, así como la existencia de un "pacto social" entre empresarios, trabajadores y gobiernos para garantizar -a través de convenios u otras modalidades de acuerdos colectivos- la mayor estabilidad en el empleo y una evolución de los salarios según los incrementos de la productividad.

En contraste con este tipo de regulación sociolaboral de carácter fordista, las formas flexibles (o postfordistas) de organización del trabajo subrayan su diversidad, así como también su mayor precariedad en la estabilidad en el empleo, con un tipo de producción que busca la **diversificación** y la **calidad** de los productos, el uso intensivo de la información y el conocimiento, una maquinaria más versátil, recurso a la subcontratación productiva y otras formas de organización industrial más flexibles y no sólo basadas en la internación en la empresa de las diversas actividades o funciones productivas.

En relación al empleo, la mayor estabilidad relativa constatada en el modelo fordista se desliza, en las formas más flexibles de producción hacia el recurso frecuente a la contratación precaria y temporal de mano de obra, lo que coexiste con una segmentación y heterogeneidad considerables en el mercado de trabajo.

El perfil de ocupaciones muestra, además, en el fordismo la utilización de mano de obra de baja o media cualificación en las actividades del trabajo directo, con mayores niveles de especialización según las diferentes funciones de la Dirección, Diseño, Gestión, Producción y Ventas, mientras que en el escenario postfordista resalta la mayor polivalencia requerida al trabajador involucrado en la producción con maquinaria flexible, así como la utilización del trabajo temporal, sin excesiva cualificación para las tareas más rutinarias.

Como se ha señalado, el tipo ideal de organización productiva en el modelo fordista lo constituye la gran empresa, en la cual se buscan las mayores economías de escala internas a la firma (incluidas las de investigación y desarrollo), y donde se produce una rígida separación y jerarquización vertical de funciones entre los distintos departamentos de Dirección, Diseño y Métodos, Gestión, Producción y Ventas, incluso con separación espacial de actividades.

Por el contrario, el tipo de empresa postfordista no hace descansar su fortaleza necesariamente en el gran tamaño, sino en su capacidad de adaptación a mercados cambiantes. De ahí las mayores posibilidades de eficiencia productiva basadas en la subcontratación y el funcionamiento mediante redes de pequeñas y medianas empresas, en un entorno territorial donde la cooperación y asociatividad entre ellas permita acceder a los importantes

servicios avanzados a la producción. En otras palabras, ya no se trata de buscar las economías de escala y de variedad productivas mediante la internación en la propia empresa de los diferentes aspectos sustantivos de la producción, sino en asegurar el acceso a los mismos en el propio contexto territorial.

Igualmente, a diferencia de la jerarquización de funciones propia de la gran empresa fordista, las organizaciones postfordistas buscan una mayor vinculación horizontal de las diferentes funciones de Dirección, Diseño, Administración, Producción y Comercialización, lo cual es facilitado por la tecnología informática pero, sobre todo, por una concepción diferente de la gestión empresarial, en la cual la dirección de la misma se desplaza claramente hacia el taller, buscando aprovechar los resultados del trabajo colectivo.

Como se señaló, las principales ramas motrices en el modelo fordista, esto es, las vinculadas al refino de petróleo y petroquímica, sector automotriz, industria militar, construcción naval, entre otras, se ven acompañadas por todo un conjunto de servicios que alientan la difusión del patrón de producción y consumo de masas, tales como los servicios financieros (para facilitar y divulgar el consumo a plazos, por ejemplo) o el turismo de masas; junto a las actividades de servicios e infraestructura relacionadas con dicho modelo, como la construcción de autopistas y carreteras, vivienda y urbanismo, distribución de gasolina y talleres de reparación de automóviles, etc.

En contraste, en el escenario postfordista los sectores motrices son los vinculados con la microelectrónica, las nuevas tecnologías de la información, la industria aeroespacial y aeronáutica, así como los servicios avanzados a empresas y los servicios de especialización financiera, entre otros.

Resalta, pues, claramente la diferencia entre el tipo de infraestructura vinculada a uno u otro modelo de desarrollo. Mientras en el fordismo nos encontramos la construcción de autopistas y carreteras, la producción de energía eléctrica, los grandes complejos residenciales y la infraestructura para el turismo de masas, en el modelo postfordista hallamos la infraestructura de telecomunicaciones, los centros de innovación y desarrollo empresarial, los institutos tecnológicos sectoriales, o los parques tecnológicos, por citar algunos.

El modelo fordista muestra, pues, una concreción espacial donde destacan los polos y parques industriales, las concentraciones urbanas y las economías de aglomeración. Por el contrario, en el modelo postfordista cobran importancia mayor la construcción de un entorno o "atmósfera" de innovación empresarial en el territorio, a fin de garantizar efectivamente la modernización del tejido productivo territorial.

De este modo, la crisis de la planificación centralizada desde la instancia central estatal refleja también la crisis del modelo fordista. El tipo de planificación del desarrollo económico debe ser ahora descentralizada, participativa, estratégica y concertada entre las instancias pública y privada.

3. Factores decisivos del desarrollo económico local

Normalmente, cuando se habla de estrategias de desarrollo económico, tiende a pensarse, de forma mayoritaria, en procesos vinculados a la industrialización, terciarización y urbanización, los cuales son asimilados a "modernización". De este modo, la estrategia de desarrollo "desde arriba", de carácter concentrador y basado en la gran empresa, pasa a ser considerada (a modo de una gran "idea-fuerza") como la vía fundamental para el logro del mismo.

La fortaleza de las convicciones ideológicas, alentada además, por la repetición acrítica de las mismas ideas a través de las instituciones de enseñanza de la economía, refuerzan, indudablemente, esta percepción incompleta acerca del desarrollo.

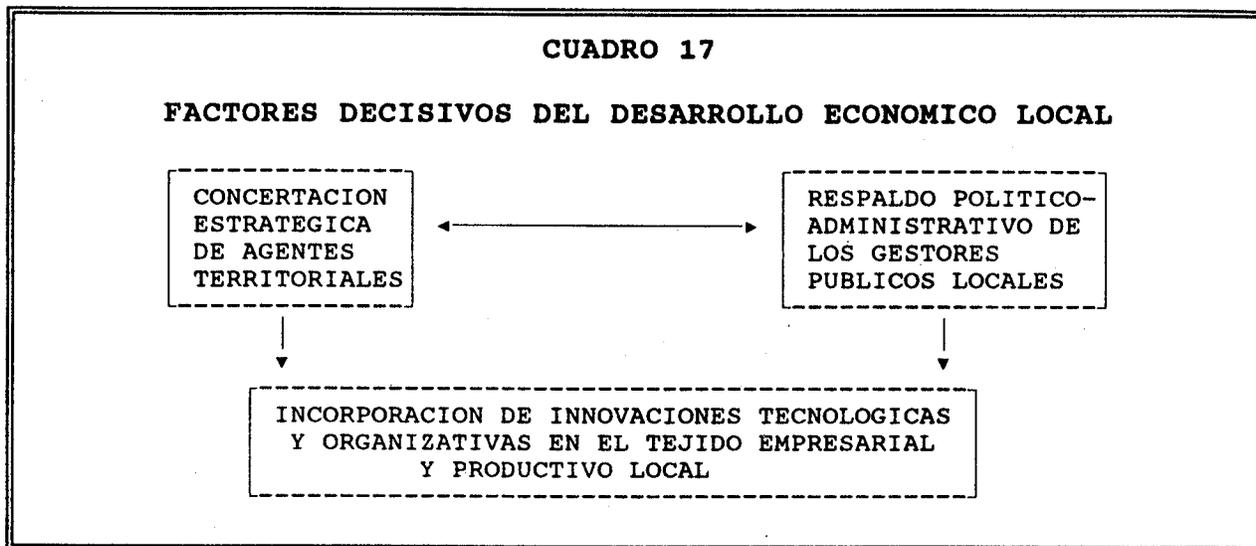
Sin embargo, es preciso subrayar que dicha estrategia de desarrollo concentrador no es la única existente ni la única posible ya que también tienen una importancia decisiva, sobre todo en términos de empleo y territorio, otras **estrategias de desarrollo "desde abajo"**, de carácter más **difuso** y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

Generalmente, este tipo de desarrollo económico de carácter local o regional (subnacional), basado en una utilización de recursos endógenos y generalmente conducido por empresas pequeñas, ha ido surgiendo sin demasiado (o ningún) respaldo político-administrativo desde las instancias centrales de la administración pública. El surgimiento de dichas **iniciativas de desarrollo económico local** ha dependido esencialmente de los mismos agentes territoriales, mediante la concertación de esfuerzos diversos en tal sentido (Vázquez Barquero, 1988).

Naturalmente, el respaldo político-administrativo por parte de los gestores públicos locales y la convicción de que se tiene un papel que desempeñar en el fomento económico territorial, son factores decisivos en estas iniciativas de desarrollo local, para lo cual es también fundamental la concertación estratégica entre los actores socioeconómicos locales (asociaciones de empresarios, entidades financieras, centros de consultoría para empresas, universidades e institutos de I+D, etc.), a fin de lograr la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial y productivo local (**Cuadro 17**).

CUADRO 17

FACTORES DECISIVOS DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL



Como es bien sabido, el logro de los equilibrios macroeconómicos no garantiza por sí sólo el desarrollo económico. Ello depende, fundamentalmente, de la capacidad continuada de introducción de innovaciones tecnológicas, gerenciales y organizativas en el **nivel microeconómico** de la actividad productiva y tejido empresarial territorial. Igualmente, se hace preciso una serie de intervenciones en el **nivel mesoeconómico**, en el que tanto el sector público como los agentes privados empresariales, deben ser capaces de abrir espacios de concertación estratégica y construir la institucionalidad político-administrativa en respaldo del desarrollo.

El impulso de los procesos de **descentralización política** debe facilitar la identificación y liberación de iniciativas de carácter productivo y empresarial, así como el fomento de las mismas, ya que de ello depende precisamente la mayor difusión del crecimiento económico y la generación de empleo productivo (factores decisivos para el objetivo de equidad social), así como un conocimiento superior de las limitaciones y características concretas del medioambiente territorial.

En resumen, el impulso del desarrollo económico con equidad y sustentabilidad medioambiental, obliga a un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas encaminadas al logro de los principales equilibrios macroeconómicos, se impulsen las potencialidades existentes en el territorio, para lo cual tanto los gobiernos regionales como locales deben desempeñar un papel decisivo, facilitando la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial.

Naturalmente, esto obliga a conocer las nuevas funciones que deben desempeñar las distintas administraciones públicas territoriales a fin de concertar con los agentes empresariales la construcción del citado entorno institucional favorecedor del fomento productivo y posibilitador del acceso a los servicios de información, capacitación y financiación apropiados para las empresas de pequeña y mediana dimensión y las microempresas territoriales, las cuales constituyen la inmensa mayoría del tejido empresarial de nuestras sociedades en América Latina, como vimos anteriormente.

Así pues, como se resume en el **Cuadro 18**, mientras las teorías y políticas del desarrollo concentrador señalan el crecimiento cuantitativo y la maximización del producto interno bruto como guías del desarrollo, las estrategias de desarrollo económico local muestran un mayor interés y preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas en el territorio, la mejora del empleo, ingreso y calidad de vida, así como el mantenimiento de la base de recursos naturales y medioambiente.

Igualmente, frente a una estrategia basada en el apoyo financiero y tecnológico externo se destaca la importancia del esfuerzo endógeno de articulación del tejido productivo y empresarial locales, la potenciación de los recursos propios, el involucramiento de las entidades financieras locales y, en suma, la adaptación de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base territorial, con un control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores locales.

Estos planteamientos, que distan mucho de constituir un proyecto autárquico, buscan, en suma, difundir el desarrollo, endogeneizando territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo. Igualmente, suponen una contestación radical a las tesis de la difusión del crecimiento económico a partir de las grandes empresas y aglomeraciones urbanas. El tipo de crecimiento capitalista, concentrador y excluyente predominante, basado en la gran empresa, ha profundizado la heterogeneidad social, territorial y empresarial, haciendo obligada una intervención concertada de los diferentes actores sociales subordinados, en favor de una propuesta de desarrollo que, aún conviviendo con la anterior, se oriente a garantizar espacios de cohesión social y subsistencia digna para la mayoría de la población.

CUADRO 18
DIFERENCIAS EN LOS ENFOQUES DE DESARROLLO
"DESDE ARRIBA" Y "DESDE ABAJO"

ENFOQUE CONVENCIONAL (desde arriba)	vs	ENFOQUE ALTERNATIVO (desde abajo)
<p>* CRECIMIENTO CUANTITATIVO COMO GUIA:</p> <p>(MAXIMIZACION DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO)</p>		<p>* PREOCUPACION MAYOR POR:</p> <p>→ MEJORA EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO</p> <p>→ SUSTENTABILIDAD MEDIOAMBIENTAL</p> <p>→ MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA</p> <p>→ MEJORA DE LAS RELACIONES LABORALES</p> <p>→ SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS DE LA POBLACION</p>
<p>* ESTRATEGIA BASADA EN EL APOYO EXTERNO</p> <p>(INVERSIONES EXTRANJERAS, AYUDA EXTERIOR)</p>		<p>* POTENCIACION DE LOS RECURSOS PROPIOS:</p> <p>→ ARTICULACION DEL TEJIDO PRODUCTIVO TERRITORIAL</p> <p>→ MAYOR VINCULACION DEL TEJIDO EMPRESARIAL LOCAL</p> <p>→ CONTROL MAYOR DEL PROCESO DE DESARROLLO</p>
<p>* TESIS DEL "CHORREO" O DIFUSION DEL CRECIMIENTO A PARTIR DE LOS NUCLEOS CENTRALES.</p> <p>(LA TESIS DE LA "LOCOMOTORA" DE LOS PAISES CENTRALES, QUE TIRA DE LOS RESTANTES PAISES EN DESARROLLO)</p>		<p>* IMPULSO DE INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL</p>

4. Rasgos diferenciadores del desarrollo económico local

Las estrategias de desarrollo económico local conciben al territorio como agente de transformación social y no únicamente como espacio funcional. El territorio socialmente organizado y sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, son aspectos muy importantes desde esta perspectiva del desarrollo local.

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

Se insiste, entonces, en la existencia de un **potencial de recursos** (humanos, institucionales, económicos, culturales) que a nivel territorial implica un **potencial de desarrollo endógeno**. En su identificación hay que disponer de la información suficiente sobre los aspectos más sustantivos del tejido empresarial tales como el censo de establecimientos o unidades productivas; su localización territorial; eslabonamientos productivos; mercado de trabajo local; conexión entre el sistema educativo y de capacitación de la fuerza de trabajo y los problemas y necesidades locales; instituciones de capacitación empresarial y tecnológica; sistema de investigación y desarrollo (I+D); inventario de recursos naturales y medioambientales; estructura social y política local; tradición cultural local; organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, entre otros aspectos.

Los poderes públicos locales deben concertar con los agentes empresariales privados la institucionalidad adecuada que facilite la recogida sistemática de esta información, o que promueva los espacios de intervención público-privada definidos en estos ámbitos. Una Municipalidad que no emprenda estas actividades queda condenado a distribuir las escasas transferencias sociales recibidas desde el nivel central, en lugar de situarse como actor de desarrollo en la esfera de la producción y la generación de empleo productivo.

La existencia de **capacidad empresarial innovadora a nivel local** es, quizás, el elemento más decisivo para liderar el proceso de desarrollo y movilizar los recursos disponibles. La frecuente inexistencia de este componente decisivo para el desarrollo, obliga a su **"construcción social"**. De ahí la trascendencia del estímulo a las actitudes creativas e innovadoras en el territorio desde la base misma del sistema escolar, relacionadamente con los aspectos específicos del territorio y medio ambiente concretos. Igualmente, esto puede justificar también una intervención del gobierno local en la gestión empresarial directa cuando exista escasez de empresarios innovadores, mientras tanto se despliega el citado proceso de construcción social en el territorio para superar dicha carencia hacia el futuro.

Como vemos, no hay recetas ni dogmas en la búsqueda del desarrollo económico local. Pero, en todo caso, no es el desmantelamiento del Estado lo que nos llevará al desarrollo, sino la definición de una **nueva agenda** de actuaciones concertadas con el sector empresarial y el conjunto de la sociedad civil territorial (trabajadores, entidades financieras, universidades regionales, centros de consultoría e investigación científica, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, etc.) en la cual la planificación del desarrollo se visualiza como una tarea colectiva de interés común en la mejora del nivel de vida de toda la población local.

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

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

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

- a) La articulación productiva territorial del tejido empresarial y las diferentes actividades rural-urbanas, agrario-industriales y de servicios.
- b) El compromiso con el empleo productivo y la atención al mercado de trabajo local.
- c) El conocimiento de las tecnologías apropiadas a la dotación de recursos y potencialidades territoriales.
- d) La atención a la innovación tecnológica y organizativa apropiadas en el nivel productivo y empresarial local.
- e) El involucramiento de los trabajadores locales en la redefinición de la organización productiva.

- f) La adaptación del sistema educativo y de capacitación profesional a la problemática productiva y social territorial.
- g) La existencia de políticas específicas de apoyo a las microempresas, pequeña y mediana empresa y sector informal local.
- h) El acceso a los servicios avanzados a la producción (información, capacitación empresarial y tecnológica, financiación de la pequeña empresa y microempresa).

Algunas de estas líneas de política deben concertarse entre las diferentes instancias públicas territoriales, a fin de lograr un diseño coherente de actuaciones. De este modo, se hace preciso, por ejemplo, la reorientación de las políticas de equidad interterritorial diseñadas desde la administración central (infraestructuras básicas, equipamientos sociales, etc.), a fin de que respondan a la nueva lógica del fomento productivo y empresarial en los distintos territorios del Estado.

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

Como se aprecia una vez más, se posibilita de este modo el incremento de la cohesión y capacidad de funcionamiento autónomo, esto es, menos vulnerable y subordinado de la economía y sociedad locales. El resultado de todo ello, lejos de debilitar al Estado, lo fortalece notablemente al reforzar su propia base social y económica.

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

Como hemos visto, en el análisis del desarrollo económico, no es suficiente referirse únicamente a las fracciones más desarrolladas del capital productivo y/o financiero a nivel mundial. Junto al desarrollo concentrador y polarizado, basado en la gran empresa, y con grandes impactos desfavorables en el medio ambiente, existen otras estrategias "subordinadas" de desarrollo endógeno, donde el territorio y los factores sociales, culturales, ambientales e históricos, desempeñan un importante papel.

En realidad, la acumulación mundial del capital, en el escenario actual de globalización y apertura externa de las economías, es un mosaico heterogéneo de circuitos diversos de acumulación de excedentes, dominados por el núcleo globalizado, pero no explicados íntegramente por éste.

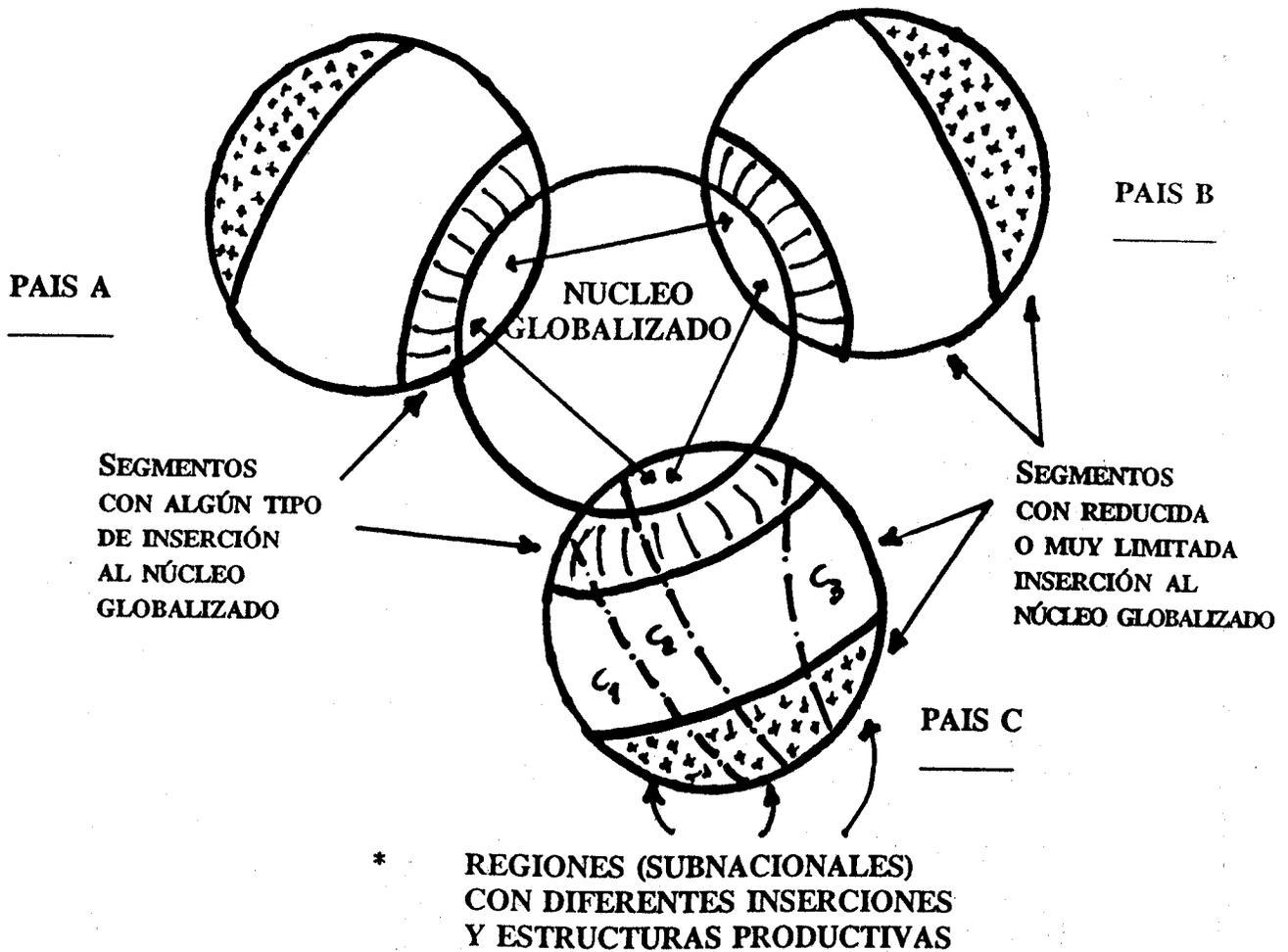
En otras palabras, y como se trata de representar en el **Gráfico 10**, existe una heterogeneidad importante en la acumulación a escala mundial del capital, ya que si bien algunas fracciones o segmentos de la misma poseen una inserción fuerte con las fracciones integradas al núcleo **transnacional**, otros segmentos o circuitos de obtención de excedente económico poseen tan sólo una vinculación limitada, muy reducida o nula, siendo su lógica de funcionamiento bastante distinta, como pueden ser la economía campesina, las microempresas de subsistencia, el amplio sector informal, o las pequeñas empresas productoras para mercados locales.

Suponer, pues, que la lógica general de funcionamiento de los grandes grupos transnacionales explica la totalidad de nuestras sociedades, es un error. La hegemonía de las fracciones globalizadas del capital es una cosa, pero el funcionamiento del mundo real y heterogéneo es otra, bien distinta. De ahí la necesidad de adoptar una estrategia de desarrollo que incluya esta complejidad en el proceso de acumulación de capital y se alienten de forma decidida los procesos de difusión de innovaciones tecnológicas y empresariales en los ámbitos local y regional.

De este modo, tal como se resume en el **Cuadro 19**, frente al tipo de crecimiento polarizado, jerarquizado y concentrador se alza el compromiso con un desarrollo más equilibrado territorialmente donde se impulse la descentralización y la potenciación de las comunidades locales y regionales. Igualmente, frente al control social por parte de las clases dominantes en el sistema funcional de la economía, se constata la necesidad del control democrático ejercido por las comunidades locales y regionales y, en suma, por la sociedad civil.

Gráfico 10

LA HETEROGENEIDAD DE LA ACUMULACION A ESCALA MUNDIAL DEL CAPITAL



CUADRO 19

DESARROLLO CONCENTRADOR Y DESARROLLO ENDOGENO

ESTRATEGIA DE DESARROLLO CONVENCIONAL (CONCENTRADOR)	PROPUESTA ALTERNATIVA DE DESARROLLO
* Desarrollo polarizado	* Desarrollo más equilibrado territorialmente
* Crecimiento jerarquizado y centralizado	* Descentralización y potenciación de comunidades locales y regionales
* Control social por clases dominantes en el sistema funcional de la economía	* Control democrático de las comunidades locales, regionales y nacionales
* Actuaciones y políticas principalmente compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas o deprimidas	* Iniciativas de desarrollo local y generación de empleo productivo para encarar la pobreza y marginación
* Instrumentos y actuaciones de fomento económico sectoriales <ul style="list-style-type: none"> - Polos de crecimiento - Polígonos industriales - Zonas francas 	* Lo importante es crear el "entorno" institucional, económico, social, político y cultural para impulsar el desarrollo del potencial local <ul style="list-style-type: none"> - Difusión de innovaciones - Reorganización base empresarial - Infraestructuras - Servicios reales y financieros - Capacitación - Información

No se trata, pues, en el diseño de las políticas públicas, de insistir solamente en un tipo de actuaciones meramente compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas o deprimidas, o de mejorar la "focalización" de los grupos más desfavorecidos para asegurar que las políticas redistributivas les lleguen efectivamente. Lo importante es, sobre todo, promover iniciativas de desarrollo local endógeno y de generación de empleo productivo para encarar, precisamente, la pobreza y la marginación de forma más sostenida y consistente.

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

CAPITULO III: ESPACIO, TERRITORIO E INSTITUCIONES DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Cambios principales en el régimen de producción postfordista

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

Pero la heterogeneidad no es sólo patrimonio de la demanda; la mundialización de la economía y la incesante introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los planos productivo y empresarial, conducen también a variaciones importantes desde el lado de la oferta, tales como la reorganización de la producción, el tipo de relaciones laborales y el mercado de trabajo, la ingeniería financiera, o el nivel de cualificación de la fuerza de trabajo, entre otros aspectos.

Igualmente, más allá del fatalismo al que normalmente conducen las reflexiones que se centran en el estudio del comportamiento de los grandes grupos empresariales y financieros, hay que insistir en que la lógica general de las fracciones más poderosas de la acumulación capitalista, siendo efectivamente hegemónica no explica, sin embargo, el funcionamiento de las restantes fracciones del capital, esto es, de las empresas de pequeña y mediana dimensión en los mercados locales o regionales, del conjunto de microempresas, del sector informal o de la economía campesina, formas todas de obtención de excedentes que tienen amplia presencia en las sociedades de América Latina y Caribe y el mundo en desarrollo en general.

Existe, por tanto, un ámbito posible de actuaciones en los diferentes niveles territoriales ya que, pese a la citada hegemonía de las fracciones más poderosas del capital productivo y financiero a nivel mundial, ellas condicionan -pero no eliminan- las distintas prácticas y políticas posibles de desarrollo local o regional.

Las exigencias competitivas mayores que plantea el actual contexto de la globalización económica y la reestructuración tecnológica y organizativa subyacentes, obligan a las empresas y a los poderes públicos territoriales a establecer cada vez vínculos más estrechos entre sus organizaciones y líneas de actuación y su entorno, ya que deben ser capaces de responder a todas estas variaciones mediante una adecuada reorganización de sus estructuras productivas.

En este sentido, lo verdaderamente estratégico es disponer de una red territorial de servicios avanzados de información, capacitación y financiación que faciliten a las empresas locales o regionales la adecuada **"flexibilidad productiva"**, la cual no puede reducirse únicamente a actuaciones orientadas a la precarización del empleo, contención de salarios, o explotación y agotamiento de recursos naturales no renovables. En lo esencial, dicha flexibilidad productiva contempla el conjunto de actividades vinculadas a la generación del valor agregado por las empresas, esto es, desde la gestión tecnológica y financiera hasta la comercialización y servicio postventa, todas las cuales son susceptibles de innovaciones para adaptarse más fácilmente a las condiciones cambiantes de la demanda.

La construcción de este "entorno innovador" territorial que facilite al tejido empresarial el acceso a los servicios avanzados a la producción, el trabajo en red, la **cooperación entre las empresas del mismo territorio**, o la vinculación entre empresas productivas y entidades prestadoras de servicios, tanto privadas como públicas, son criterios esenciales en el nuevo paradigma flexible, donde el recurso estratégico fundamental es el mayor **conocimiento**, derivado de la superior cualificación del capital humano. Dicho trabajo en red prevalece, pues, sobre el trabajo en cadena y la anterior configuración centralista y jerárquica del modelo fordista, ya que lo importante ahora es la construcción de toda una "arquitectura interactiva" y de interlocución entre actividades internas a la empresa y economías externas a la empresa pero disponibles en el entorno territorial.

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

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

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

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

Dicha complejidad implica también la **integración tecnológica e informática** de las distintas funciones de la empresa (concepción o diseño del producto, fabricación, comercialización, servicio postventa), las cuales ya no pueden basarse en la simple jerarquización de tareas. Por el contrario, la red informática que hace posible todas estas interconexiones debe asegurar la retroalimentación **en la misma unidad de tiempo real** de los diferentes momentos de la producción en sentido amplio, esto es, proporcionando, por ejemplo, información instantánea de las ventas de los productos en los mercados a las actividades de diseño y fabricación de los mismos. De aquí que lo importante sea la calidad de las relaciones entre servicios y funciones empresariales.

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

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

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

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

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

De este modo, una actitud cauta por parte de los empresarios debe llevarles a intentar adoptar trayectorias tecnológicas de carácter genérico, que les permitan posibles bifurcaciones o utilidades en diferentes procesos productivos. Sin embargo, los empresarios innovadores pueden ir algo más allá e intentar producir ellos mismos las tecnologías específicas que necesiten, es decir, crear sus propias trayectorias tecnológicas, tratando de endogeneizar el progreso técnico, aprovechando también para ello su mayor conocimiento del medio ambiente local.

Esta posibilidad, que involucra más riesgos, solo es accesible a las empresas pequeñas y medianas (PYMES) si se dan las condiciones apropiadas en el "**entorno territorial**" de acceso a los servicios avanzados a la producción. En otras palabras, la construcción concertada entre actores públicos y privados, en ese **nivel intermedio (o mesoeconómico)** del entorno territorial constituye una tarea esencial para la difusión del desarrollo productivo y empresarial.

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

Admitiendo que la producción se compone de transacciones, las cuales pueden efectuarse tanto en un mercado como dentro de la empresa, es claro que las diferentes opciones productivas involucran distintos "**costes de transacción**" (North, 1993; Williamson, 1989), que no son únicamente los costes de producción en sentido estricto, ya que incluyen también el tiempo y recursos empleados en preparar las transacciones anteriores al inicio de la actividad productiva, (búsqueda de activos y socios, coste de negociación de los contratos, etc.), y los costes posteriores para hacer respetar la ejecución correcta de las transacciones, recursos a arbitraje, etc.

Como se ha dicho anteriormente, la estrategia empresarial debe determinar, según los costes de transacción relativos, qué parte de sus actividades asume al interior de la empresa y qué parte busca fuera de la firma, ya sea mediante subcontratación de otras empresas, o a través de la adquisición de tales servicios en el entorno próximo. En el caso de las empresas que no pueden producir por sí mismas estos recursos estratégicos ni tampoco pueden adquirirlos en el mercado, surge un "**espacio intermedio**" entre el mercado y la empresa, que puede rellenarse mediante la cooperación o asociación interempresarial (Grefe, 1990).

Entre los recursos estratégicos de este nivel intermedio hay que citar la **información sobre tecnologías de producto y proceso**, que incluyen el análisis de los impactos ambientales de las diferentes opciones, así como la **información sobre mercados**, la **formación específica del capital humano**, y el **acceso a los recursos financieros**.

Las empresas de pequeña y mediana dimensión y las microempresas no pueden asumir estos servicios avanzados dentro de sus reducidas estructuras organizativas ni tampoco adquirirlos en los mercados. Y, sin embargo, el acceso a los mismos es determinante para su inmediato futuro. Hay, pues, mucho de

responsabilidad por parte de los gestores públicos, de un lado, y de los empresarios privados, de otro, en la tarea de construir concertadamente las instituciones encargadas de proporcionar dichos recursos estratégicos al tejido empresarial y productivo territorial.

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

En el primero de los casos pueden darse algunas limitaciones y dificultades derivadas de la lógica predominante de funcionamiento de la gran empresa vinculada al mercado mundial, la cual no tiene porqué asumir la difusión del desarrollo a nivel local, mientras las PYMES o microempresas locales suelen tener muy reducida capacidad de negociación frente a los grandes grupos y, consiguientemente, limitadas posibilidades de incrementar la difusión de los impactos favorables de las subcontrataciones recibidas de la gran empresa.

En los otros dos casos de asociación entre PYMES e interlocución entre agentes públicos y privados, aparece con claridad la necesidad de construir el "entorno" que garantice el acceso a los recursos estratégicos señalados. En este sentido, el papel de los poderes públicos territoriales como animadores y arquitectos de la concertación estratégica entre actores sociales es fundamental, y da sentido a una de las tareas principales de la planificación económica y social a la hora actual. En otras palabras, el incremento de las exigencias de competitividad de las diferentes economías, obliga a un diseño de políticas industriales, tecnológicas y de fomento productivo y empresarial de carácter descentralizado o territorial.

Impulsar, de este modo, iniciativas locales en favor del desarrollo por parte de los poderes públicos no consiste, como vemos, ni en colocar empresas bajo su tutela; ni en producir directamente (aunque en ocasiones sea necesario intervenir desde la instancia pública en emprendimientos ante la falta de iniciativas innovadoras por parte del empresariado local); ni tampoco hacer de "bombero" financiando a los grupos empresariales que quiebran. Por el contrario, consiste en ayudar a construir los mercados de servicios empresariales y tecnológicos estratégicos para la producción, a fin de que las empresas los tengan accesibles en su entorno; en alentar la demanda de tales servicios por parte de las PYMES y microempresas; y en prevenir los posibles obstáculos que dichas empresas pudieran enfrentar y que difícilmente podrían vencer aisladamente.

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

4. Elementos básicos de las iniciativas locales de desarrollo

La **coordinación de los diferentes agentes** en el territorio es la primera condición del éxito de las iniciativas locales en favor del desarrollo. Es normal que sean los **poderes públicos locales**, en tanto que garantes de la cohesión del territorio, los que asuman y promuevan estas iniciativas. De otro lado, la **participación activa** de los citados agentes territoriales constituye otro de los pilares básicos de las iniciativas locales de desarrollo.

Hay que asegurar también el **acceso a los servicios estratégicos** para la incorporación de innovaciones tecnológicas y empresariales en el tejido productivo territorial, lo cual exige igualmente una actividad de **animación de la demanda de tales servicios avanzados a la producción** por el conjunto de PYMES y microempresas existentes en el territorio ya que, por lo general, no todas estas empresas poseen la convicción plena de la necesidad que existe de incorporar estos activos intangibles como ingredientes fundamentales entre sus costes de producción.

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

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

Este tipo de ayuda a la gestación de nuevas empresas y empresarios puede realizarse de diversas formas, una de las cuales es la concentración de servicios elementales (administrativos, contabilidad de empresas, telecomunicaciones, formación básica de gestión empresarial) en un determinado edificio, el cual puede ser facilitado por el propio municipio, la Cámara de Comercio local, o la Asociación local de Empresarios, a fin de ofertar a un costo razonable dichos servicios a los nuevos emprendimientos

empresariales, incluidos los de domiciliación provisional de la firma hasta tanto se convierte en una nueva empresa y puede abandonar la "incubadora" para situarse en el mercado. Igualmente, en estos "viveros de empresas" pueden realizarse también encuentros sectoriales entre los nuevos empresarios y otros responsables de proyectos y empresas en fases más avanzadas de sus negocios.

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

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

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

Sin embargo, tanto los "viveros de empresas" como los parques tecnológicos poseen algunas insuficiencias para las PYMES y microempresas ya que, a partir de cierto momento, los servicios que precisan las empresas de pequeña dimensión ya no son genéricos, y resulta preciso ofrecer respuestas técnicas especializadas según los diferentes sectores de actividad concretos en los que compiten.

En estos casos, los "viveros de empresas" son insuficientes, mientras que tampoco suelen encontrarse en el parque tecnológico, por lo general, los servicios técnicos pormenorizados de los sectores de actividad concretos. De ahí que en determinadas experiencias se haya recurrido a la creación de **institutos tecnológicos sectoriales**, los cuales intentan concentrar esfuerzos en el conocimiento y difusión de las tecnologías específicas correspondientes a los productos regionales o locales, facilitando la información y previsión de los mercados de dichos productos, la

formación de la mano de obra apropiada, exigencias de certificación y homologación y, en suma, un conocimiento detallado de los sectores y sus potencialidades de forma exhaustiva.

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

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

En lo que se refiere al **desarrollo rural**, conviene insistir en que éste no puede contemplarse únicamente como desarrollo agrario, ya que en el medio rural pueden (y deben) promoverse igualmente otras iniciativas tales como las vinculadas al aprovechamiento industrial de productos primarios, la artesanía, la protección del medio ambiente, el turismo rural, agroturismo, turismo ecológico y turismo de aventura, la protección del patrimonio cultural y paisajístico, el desarrollo de los servicios, etc. En otras palabras, el desarrollo rural involucra también la creación de nuevas empresas y actividades, se deriven o no de la agricultura, y requieren del mismo modo de la creación del "entorno innovador" apropiado para asegurar el acceso a los servicios avanzados a la producción, y el fomento de la cultura innovativa a nivel local.

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

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

Estas responsabilidades del Estado son fundamentales en lo relativo al sistema de ciencia y tecnología, sistema educativo y de capacitación, sensibilización y actuación favorable al desarrollo sustentable, servicios de información y bases de datos de interés empresarial, prospección de mercados exteriores, infraestructura básica de energía, abastecimiento de agua, transportes y telecomunicaciones, acceso a fuentes apropiadas de crédito y capital-riesgo para PYMES y microempresas, etc.

Como se ve, existe todo un conjunto de actividades de **ordenamiento del territorio** así como una visión productiva del medioambiente, y de adecuación de las condiciones del "entorno" territorial, que son responsabilidad del Estado central, las cuales no deberían ser contempladas tan sólo desde una óptica centralista, sino con una sensibilidad máxima hacia el impulso de las actividades promovidas desde el territorio, ya que solamente de ese modo es posible avanzar hacia una superior difusión del crecimiento económico y el empleo.

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

6. Tipología de iniciativas locales de desarrollo⁵

a) Iniciativas locales de desarrollo tecnológico

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

En este caso, la intervención del Sector Público, al asumir los costes de este recurso estratégico, realiza una cooperación sustancial al sector privado empresarial, que es el que, en definitiva, se beneficia luego de estas inversiones en conocimiento⁶.

⁵ Se sigue aquí el trabajo de Greffe (1990). En realidad, todas estas iniciativas poseen impactos claros sobre el empleo y, como tal, podrían incluirse también en una tipología que se ocupase de las iniciativas locales de empleo.

⁶ Los planteamientos en favor del desmantelamiento del Estado no suelen incluir este tipo de intervenciones públicas que, sufragadas por el conjunto de la sociedad a través de impuestos, benefician principalmente a los grandes grupos empresariales.

Ahora bien, los esfuerzos concentrados en los sistemas de ciencia y tecnología e investigación y desarrollo, suelen desenvolverse en campos de conocimiento excesivamente **genéricos** y no suelen aterrizar siempre en el tratamiento de los problemas **específicos** que se enfrentan por parte del tejido productivo y empresarial en los diferentes territorios.

De igual modo, las líneas prioritarias de financiación de la investigación a menudo no recogen la promoción de la investigación tecnológica aplicada correspondiente a los problemas económicos y ambientales locales y/o regionales.

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

Por parte del Estado central, una política científica coherente con la difusión más equilibrada del desarrollo productivo y empresarial en el territorio, posiblemente debiera llevar consigo la **descentralización concertada** de buena parte de las inversiones en el sistema de ciencia y tecnología, las cuales no debieran obedecer únicamente a los planteamientos centralistas y a los intereses de los grandes grupos empresariales, sino que deberían aterrizar en los problemas tecnológicos existentes en el conjunto del tejido empresarial y productivo de los diferentes territorios del Estado.

Asimismo, junto a la capacidad **adaptativa** a los diferentes problemas socioeconómicos y medioambientales territoriales (para lo cual la participación de los poderes públicos locales y regionales es decisiva), se requiere el fomento de un tipo de investigación **no especulativa** y de carácter esencialmente **aplicado**. En otras palabras, el contenido de las líneas de investigación debe vincularse en mayor medida a los problemas del desarrollo concreto del territorio en cuestión, dejando de lado líneas de investigación de dudosa utilidad social para la comunidad.

Por otra parte, las formas de incorporación de las innovaciones tecnológicas parecen haber cambiado, ya que no se trata tan sólo de introducir un determinado "stock" de equipos e información genéricos, sino de producir por las empresas nuevos conocimientos **específicos**, lo que obliga a dichas empresas a involucrarse, asociada o concertadamente, en la construcción del entorno favorable para ello en el territorio.

Así pues, podemos distinguir, de un lado, la producción y adaptación de conocimientos genéricos, cuya responsabilidad puede ser contemplada desde la lógica del Estado central, y los esfuerzos locales y regionales por una I+D específica, llevada a cabo con ayuda de institutos tecnológicos sectoriales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Iniciativas locales para la formación de recursos humanos específicos

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

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

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

Es difícil pensar que un esquema totalmente centralizado incluya la flexibilidad o capacidad de adaptación suficiente como para incorporar en los distintos **mercados locales de empleo** la oferta de capacitación apropiada a los problemas económicos, ambientales, organizativos y sociales territoriales. El papel de los poderes públicos y de los agentes locales organizados en el territorio es también determinante en este sentido, si bien es cierto que el Estado central debe garantizar la existencia de recursos financieros para la adquisición de equipos y construcción de edificios e infraestructura, a fin de asegurar los principios de igualdad de acceso a la educación para todos los ciudadanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Iniciativas locales de financiación del desarrollo

El acceso a la financiación adecuada para PYMES y microempresas es, finalmente, otro de los recursos estratégicos en el que también las iniciativas territoriales desempeñan un papel muy importante. Por lo general, la falta de líneas de crédito apropiadas a las circunstancias y características de las pequeñas y medianas empresas, así como la falta de líneas de capital-riesgo, capital-semilla, o sociedades de garantía y aval, dificultan considerablemente el surgimiento de mayores iniciativas empresariales innovadoras. Además, la liberalización financiera y la aplicación recurrente de políticas de corte antiinflacionario basadas en el mantenimiento de altos tipos de interés, no ha estimulado la orientación de la inversión hacia aplicaciones productivas.

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

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

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

Igualmente, desde la instancia pública central puede influirse sobre las principales entidades financieras del Estado, a fin de definir líneas especiales de crédito introduciendo el perfil específico de la demanda protagonizada por PYMES y microempresas.

El Estado central debe hacer, pues, algo más que las clásicas operaciones de fijar ventajas fiscales o conceder algunas facilidades mediante el acceso a tipos preferenciales de inversión. La financiación encaminada a la creación de nuevas empresas innovadoras incorpora componentes adicionales de incertidumbre que hacen obligado el recurso al capital-riesgo. Las características de éste tipo de financiación obligan a una selección adecuada de iniciativas, una gestión rigurosa de los planes de empresa, así como la asociación entre varios interlocutores. Se trata de un tipo de gestión en la que los agentes financiadores entran de algún modo a compartir con la empresa el futuro de ésta, teniendo un conocimiento pormenorizado de la misma.

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

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

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

Las entidades de crédito local pueden facilitar, igualmente, la mayor captación del ahorro local hacia el impulso de las actividades productivas en el propio territorio. Algunas experiencias de redes de cooperativas como las creadas desde mediados de los años cincuenta en Mondragón, en el País Vasco, muestran la riqueza de actividades múltiples en la prestación de servicios comunes a la producción y financiación de los emprendimientos productivos, en los que la Caja Laboral Popular, una entidad financiera local, ha desempeñado un papel decisivo. Precisamente por ello, las unidades familiares no dudaron en invertir sus ahorros localmente, contribuyendo así al desarrollo

territorial, ya que de ese modo se estaba apoyando la generación de empleo local, o la mayor seguridad del mismo, así como otro tipo de actuaciones en beneficio de la propia colectividad territorial.

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

7. Resumen: las políticas de desarrollo local

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

Entre los rasgos que caracterizan el modelo de desarrollo postfordista actual se encuentra la importancia creciente de las economías basadas en la diferenciación y calidad de los productos, derivado de un análisis más detenido de la segmentación de la demanda. Pero esto no debería interesar únicamente a los planteamientos elitistas que buscan identificar los segmentos con capacidad adquisitiva; también debiera servir para contemplar la satisfacción de las necesidades básicas de los segmentos de demanda potencial que carecen hoy por hoy de capacidad adquisitiva.

La incorporación de tales segmentos de población, mediante el impulso de emprendimientos y generación de empleos a nivel local, relacionados con las demandas reales insatisfechas en alimentación, vivienda, vestido, medioambiente y calidad de vida, etc., constituye un tipo de actuación donde las **políticas sociales** superan la frecuente reducción de las mismas a meras políticas asistenciales y las sitúa como palancas de desarrollo productivo con equidad social y sustentabilidad ambiental.

La introducción de innovaciones tecnológicas es, como se ha reiterado suficientemente, crucial para el desarrollo. Pero ello no consiste en añadir a las empresas un "stock" exógeno de técnicas que puedan adquirirse en los mercados. En su lugar, se trata de un

acto esencialmente creativo por parte de las empresas, y consiguientemente endógeno, que puede ser facilitado de forma decisiva por la existencia de un "entorno innovador" territorial de servicios avanzados empresariales, y consistente en adaptar conocimientos genéricos de innovación (tecnológica u organizativa) para lograr producir por sí mismas conocimientos específicos.

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

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

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

La política de desarrollo local difiere, pues, de la política industrial tradicional al centrar su atención principal en las PYMES y microempresas así como en la creación de nuevas empresas innovadoras, evitando de este modo el sesgo habitual hacia la gran empresa. Ello no quiere decir que no deban ser objeto de interés para el desarrollo económico local las grandes empresas y los eslabonamientos productivos generados en el territorio a partir de ellas. Lo que se quiere destacar es la importancia principal hacia las empresas de pequeña y mediana dimensión, que constituyen la parte mayoritaria y más vulnerable del tejido empresarial, y de las que depende, generalmente, la mayor difusión del crecimiento y el empleo en los diferentes territorios de un país.

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

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

CAPITULO IV: DESCENTRALIZACION E INSTITUCIONES DE FOMENTO ECONOMICO. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA

Este Capítulo muestra el interés de las instituciones intermedias (o mesoeconómicas) de desarrollo territorial, construídas con el impulso decisivo de los gobiernos regionales, en concertación con otros actores sociales locales, en la experiencia española reciente.

Se destaca su decisiva función de fomento económico en la nueva orientación de la política de desarrollo regional, que subraya entre sus rasgos más sustantivos la importancia de la innovación tecnológica y la difusión territorial de las innovaciones; la responsabilidad de los gobiernos regionales y locales sobre los problemas territoriales, en detrimento de las políticas regionales centralistas; el interés por las pequeñas y medianas empresas (PYMES) caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios en los procesos productivos y en los mercados; y la adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de apoyo a la producción o servicios avanzados a empresas.

Mas allá de la exposición descriptiva del caso en cuestión, el trabajo presenta una útil sistematización de los instrumentos de actuación posibles en este tipo de agencias de desarrollo regional o local, concluyendo que no apreciar adecuadamente la necesidad de actuaciones territoriales concertadas entre el sector público y el sector privado empresarial, y quedarse únicamente en el simple control de los grandes agregados macroeconómicos puede suponer el retraso del propio proceso de desarrollo nacional o su despliegue desequilibrado en el territorio.

1. Introducción

Los profundos cambios tecnológicos, económicos, organizativos y sociales que caracterizan el largo período de crisis y reestructuración en la fase recesiva de la onda larga de acumulación iniciada en la segunda posguerra, llevaron consigo el abandono de los anteriores planteamientos en materia de desarrollo regional, dando paso a la adopción de un nuevo enfoque en el que cambiaron los objetivos, los agentes y los instrumentos de la política regional.

Esta reorientación de los enfoques sobre política regional ha puesto énfasis en un conjunto de nuevos ejes estratégicos, con el objetivo principal de dinamizar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones. En tal sentido han pasado a cobrar particular importancia:

- i) la innovación tecnológica y la difusión territorial de las innovaciones;
- ii) la responsabilidad de los gobiernos regionales y locales sobre los problemas territoriales, en detrimento de las políticas regionales centralistas;
- iii) las pequeñas y medianas empresas (PYMES) caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios en los procesos productivos y en los mercados; y
- iv) la adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de apoyo a la producción o servicios a empresas. (Ver **Cuadro 20**).

Igualmente, la nueva orientación de la política regional lleva consigo cambios en los instrumentos de intervención, con objeto de adaptarse a los nuevos problemas. Así es como las Agencias de Desarrollo Regional dependientes de las regiones (o Comunidades Autónomas, en el caso español), surgieron a lo largo del decenio de los ochenta, como un nuevo instrumento de intervención en el ámbito del desarrollo territorial, con la finalidad de procurar la regeneración económica regional, y constituirse en entidades gestoras de la política de promoción económica de los gobiernos regionales.

En suma, se trató de fomentar un proceso de crecimiento basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, estimulando la creación y adaptación del tejido empresarial territorial, así como la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas, todo lo cual exige la intervención de los niveles administrativos territoriales (regionales y locales) para facilitar la creación de espacios de concertación y movilización entre los diferentes actores socioeconómicos, encaminados a apoyar el incremento de la eficiencia productiva, competitividad y creación de empleo.

CUADRO 20

NUEVOS EJES ESTRATEGICOS DE LA POLITICA ECONOMICA TERRITORIAL

- * Importancia de la innovación tecnológica y la difusión territorial de las innovaciones en la base productiva y el tejido empresarial de la región y sus municipios o comunas.
- * Descentralización → mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales (regionales y locales) sobre los problemas territoriales y ambientales.
- * Desarrollo de los servicios avanzados a la producción y creación del "entorno" sistémico de la competitividad territorial.
- * Interés por las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y microempresas, las cuales constituyen gran parte del tejido empresarial en los diferentes países de América Latina y el Caribe, a fin de asegurar su acceso a los servicios avanzados a la producción, como aspecto clave para la difusión territorial del crecimiento.

2. Origen y objetivos de las Agencias de Desarrollo Regional

Las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) nacen, pues, como entidades de promoción económica, dada la ineficacia de los instrumentos tradicionales de corte centralista, ante los profundos cambios de la reestructuración económica y organizativa a escala global. La crisis económica y las exigencias de la reestructuración productiva obligaron al gobierno central a dar prioridad fundamental a las políticas macroeconómicas de ajuste y a actuaciones de reconversión sectorial, quedando relativamente marginadas las actuaciones de política regional. De este modo, las regiones pasaron a ser escenario de una debilitada política regional, junto a las actuaciones sectoriales y las dirigidas a enfrentar los crecientes problemas del desempleo.

En ese contexto, las Agencias de Desarrollo Regional, así como otras iniciativas similares a nivel municipal, han ido surgiendo como instituciones que buscan dar respuesta a un complejo conjunto de problemas vinculados, de un lado, a las transformaciones necesarias en el nivel microeconómico productivo y empresarial y, de otro, a la demanda creciente de empleo por parte de la población, la cual, con el despliegue de la descentralización, comenzó a manifestar sus demandas de forma creciente ante los nuevos gobiernos regionales y locales democráticamente elegidos, los cuales se han visto así obligados a buscar respuestas concretas ante las demandas de las sociedades territoriales.

En el caso español, por tanto, el avance de la descentralización, como parte del proyecto de recuperación de la democracia, vino a propiciar que los gobiernos regionales y locales más comprometidos con sus propios territorios, avanzaran en el sentido antes descrito, esto es, abordando políticas de fomento productivo y empresarial, y de generación de empleo, mientras el gobierno central focalizaba su atención principal en las políticas dirigidas al control de los grandes agregados macroeconómicos.

En ese contexto, las Agencias de Desarrollo (tanto a nivel regional como local o municipal) surgieron como entidades financiadas principalmente por fondos públicos, pero con un diseño y campo de actuación fuera de la administración pública, ya que se pretendió dotarlas desde el principio de poderes, flexibilidad y autonomía suficientes para la promoción eficiente del desarrollo productivo y empresarial, evitando la rigidez burocrática que suele caracterizar a la administración pública, al tiempo que, con ello, se busca la confianza o credibilidad mayor del sector empresarial privado hacia su funcionamiento.

Las ADR no son, pues, entidades del sector público regional, sino instituciones de promoción económica concebidas como empresas, que deben actuar como tales, y que cuentan con la confianza y la participación del sector empresarial territorial, así como de las entidades financieras y universidades regionales.

En otras palabras, son "agencias intermedias", que simbolizan una nueva manera de funcionamiento del sector público, alejándose de los comportamientos habituales de la administración pública tradicional. El ámbito regional (o local) de su delimitación institucional permite un conocimiento superior y sensibilidad mayores que la Administración Central respecto a los problemas, recursos, potencialidades y demandas regionales. Y, de este modo, estas Agencias de Desarrollo intentan superar los obstáculos de las pequeñas y medianas empresas y de las microempresas regionales o locales respecto al acceso al conjunto de servicios avanzados a la producción tales como la información de mercados, tecnologías, diseño, financiación, investigación y desarrollo (I+D), gestión empresarial, capacitación de recursos humanos, formulación de proyectos, etc.

El mayor conocimiento del contexto económico y medioambiental territorial, así como la proximidad a los agentes sociales regionales puede permitir a las ADR el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos, físicos y financieros disponibles; la mayor articulación de los eslabonamientos productivos y comerciales en la estructura económica territorial; el más adecuado diseño de la investigación científica y política tecnológica; y la facilitación de la concertación estratégica entre los diversos actores sociales territoriales.

Como es sabido, desde la perspectiva del desarrollo empresarial, se requiere de la generación, adopción y difusión de innovaciones tecnológicas y organizativas fundamentales. De ahí la importancia de que las ADR (y a su escala, las iniciativas o agencias de desarrollo local) puedan facilitar la construcción de un "entorno" socioeconómico apropiado, mediante acciones interrelacionadas de corte horizontal (como prestación de servicios de información tecnológica, capacitación en gestión empresarial, asesoría sobre estrategias de mercado, etc.), en un estilo de intervención intermedia (o de interlocución) bien diferente de las ayudas tradicionales de corte vertical, dirigidas a subvencionar costes o anticipar inversiones productivas directamente.

De este modo, el diseño de incentivos para disminuir los riesgos derivados de la introducción de actividades que incorporen innovaciones tecnológicas; y la adopción de medidas horizontales de apoyo indirecto que actúen sobre el entorno socioeconómico general en el que las PYMES y microempresas regionales desarrollan sus actividades, son objetivos específicos de este nuevo enfoque, en el que destaca un perfil claro o campo de acción de las ADR en el apoyo a la innovación y desarrollo tecnológico.

Una tarea fundamental de las ADR (o quizás la tarea principal) es, por tanto, la de orientar y catalizar esfuerzos, de forma sistemática, en el terreno de la investigación socioeconómica regional, contribuyendo a la renovación tecnológica requerida en el ámbito territorial específico, conjuntando para ello el aporte de información de los diversos campos relevantes para las empresas regionales, las medidas financieras oportunas (incluido el acceso al capital-riesgo necesario), y toda la infraestructura de transportes, telecomunicaciones, energía, medioambiente, abastecimiento de agua potable, etc.

En resumen, facilitar la innovación tecnológica y procurar la adaptación de las estructuras productivas al cambio tecnológico y organizacional e incrementar la inversión productiva y el empleo, son objetivos inspiradores de las políticas y actuaciones de las ADR que, desde su origen, han intentado enfrentarse a una situación de lento crecimiento económico global, aumento del desempleo, caída de las inversiones productivas y dificultades sectoriales derivadas de la reestructuración económica a nivel global.

3. Las Agencias de Desarrollo Regional en la experiencia del Estado español

Las ADR constituyen, pues, un nuevo instrumento de actuación en el ámbito regional, que ha contribuido de forma positiva a dar contenido a la política económica territorial en la experiencia reciente del Estado autonómico español, incorporando objetivos y programas innovadores a través de un soporte organizativo de carácter empresarial.

Hay tres circunstancias históricas que, en la experiencia española reciente, contribuyeron a hacer necesario este tipo de actuaciones. En primer lugar, el importante conjunto de problemas nuevos surgidos por el impacto de la crisis y reestructuración económica sectorial, entre los que cabe destacar el desempleo creciente y la destrucción de parte del tejido productivo y empresarial. En segundo término, el hecho de que la apuesta por la descentralización política formara parte de la construcción del nuevo Estado democrático, tras la muerte del general Franco. Y, por último, el avance del proceso de integración económica en la Comunidad Europea y la necesidad de adaptarse a ese nuevo escenario de superior competitividad⁷.

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

CUADRO 21

AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN EL ESTADO ESPAÑOL

Comunidades Autónomas o (regiones)	Agencias de Desarrollo Regional	Año de constitución	Presupuesto en 1989 (En millones de pesetas y mill. US\$) te: 125 pts/\$	Presupuesto de la Agencia por habitante (pesetas/año y dólares/año)	Porcentaje del presupuesto sobre el PIB de la Comunidad Autónoma	Porcentaje del presupuesto de la Agencia sobre el de la Comunidad Autónoma
País Vasco	SPRI Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco	1981	4.112 Mpts. (32,9 mill. US\$)	1.869 pts. (15 US\$)	0,140	1,075
Asturias	IFR Instituto de Fomento Regional de Asturias	1983	350 Mpts. (2,8 mill. US\$)	308 pts. (2,5 US\$)	0,028	0,630
Comunidad Valenciana	IMPIVA Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana	1984	3.523 Mpts. (28,2 mill. US\$)	932 pts. (7,5 US\$)	0,073	0,765
Madrid	IMADE Instituto Madrileño de Desarrollo	1984	3.502 Mpts. (28,0 mill. US\$)	707 pts. (5,6 US\$)	0,047	1,562
Cataluña	CIDEM Centro de Información y Desarrollo Empresarial	1985	1.388 Mpts. (11,1 mill. US\$)	227 pts. (1,8 US\$)	0,015	0,160
Murcia	IFRM Instituto de Fomento de la Región de Murcia	1986	1.165 Mpts. (9,3 mill. US\$)	1.143 pts. (9,1 US\$)	0,110	2,269
Andalucía	IFA Instituto de Fomento Andaluz	1987	8.075 Mpts. (64,6 mill. US\$)	1.175 pts. (9,4 US\$)	0,130	0,784

Fuente: Elaboración a partir de Echevarría, M.C.: El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española, Boletín Económico de Información Comercial Española, N° 2387, Madrid, 18-24 octubre 1993.

La creación de las diferentes ADR en España se inicia en la década de los ochenta, siendo pionera la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI), que data de 1981. El Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR) fue creado en 1983, y en el año siguiente hicieron se crearon el Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA) y el Instituto Madrileño para el Desarrollo (IMADE) (ver Cuadro 21).

El Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM) es la Agencia de Desarrollo Regional de Cataluña, creada en 1985, año en el que también inicia su actividad el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), posteriormente rebautizado como Instituto de Fomento Andaluz (IFA) en 1987. En años sucesivos, las diferentes regiones, de una u otra forma, han ido construyendo instituciones territoriales específicas con objetivos similares a los que aquí se destacan.

En la declaración constitutiva de su fundación, las ADR suelen señalar como finalidad principal la dinamización, modernización y diversificación del **sistema productivo interno** de la región correspondiente. Asimismo, algunas de ellas aluden también a los problemas del empleo y la necesidad de crear nuevos puestos de trabajo.

En su evolución se puede observar un tránsito desde la utilización de medidas directas, tangibles y de corte vertical, centradas en los incentivos financieros (como primeras actuaciones de choque frente a la crisis), hacia el despliegue de actuaciones no financieras, de carácter intangible, y destinadas a fomentar la introducción de nuevas tecnologías, servicios de apoyo a PYMES, creación de nuevas empresas, información de mercados internacionales, y creación de infraestructuras tecnológicas de carácter estratégico. Algunas ADR incluyen además programas orientados al reequilibrio territorial de sus respectivas Comunidades Autónomas.

Como se señaló, las ADR en el Estado español son instituciones o sociedades financiadas principalmente por dinero público, pese a que su ámbito de actuación se encuentra fuera de la administración pública y sujetas al Derecho Privado. La SPRI vasca, por ejemplo, es una sociedad anónima de socios en la que la aportación mayoritaria corresponde a la Hacienda General Vasca, con aportaciones minoritarias de entidades financieras territoriales, tales como las Cajas de Ahorro Provinciales y Municipales.

El criterio básico para elegir la forma jurídica de las ADR ha sido el dotarlas del máximo de agilidad y operatividad en la toma de decisiones y materialización de las mismas, con garantías de suficiente transparencia en el destino de fondos, evitando la superior complejidad burocrática de las administraciones públicas.

Un factor de importancia determinante radica en la calidad del personal de dichas ADR, en un trabajo donde la transparencia y eficiencia técnica, junto al estilo de relaciones humanas y contactos personales, deben ser capaces de generar un alto grado de confianza en el sector empresarial de la región, superando la suspicacia y el desconocimiento mutuo tradicionalmente existentes entre la vieja administración pública, el sector empresarial y los restantes actores sociales territoriales.

En todo ello influye el entorno legal e institucional en el que opera la Agencia de Desarrollo, los fondos puestos a disposición de la misma, así como -de manera bastante determinante- el entusiasmo y lucidez de los dirigentes políticos territoriales en el respaldo de una estrategia de desarrollo propia, basada en el fomento de los recursos endógenos, la promoción de la innovación tecnológica y la mayor articulación de la base productiva territorial.

El establecimiento de relaciones institucionales y redes o canales de colaboración con otros organismos y asociaciones vinculados con áreas de actuación de las ADR constituye un objetivo prioritario de éstas. Igualmente, a través de la red territorial de oficinas en la propia Comunidad Autónoma y en el exterior, las ADR buscan facilitar contactos, acceder a nuevas tecnologías, identificar mercados para las empresas regionales y atraer inversiones productivas.

4. Organos de gobierno y funcionamiento de las ADR

La Presidencia de las ADR corresponde, por lo general, al titular del Departamento de Economía de la región correspondiente. En las Comunidades Autónomas del Estado español dicho cargo tiene el nombre de "Consejero", reservándose la denominación de "Ministro" para el nivel central de la Administración del Estado.

La función del Presidente de la ADR es la de la representación superior de la misma, así como la presidencia de su Consejo Rector, procurando velar por la adecuación de las actuaciones de la ADR con las líneas generales de política económica del gobierno regional. La representación ordinaria y la administración y gestión de las ADR corresponde a un Director General, auxiliado por una Secretaría General.

El Consejo Rector o de Administración de la ADR está compuesto por representantes del gobierno regional y de los diferentes agentes socioeconómicos regionales, tales como Asociaciones empresariales, Cámaras de Comercio e Industria, Universidades, Colegios Profesionales, Partidos políticos, Sindicatos u otros.

Algunas ADR tienen además un Consejo Asesor, como órgano de carácter consultivo que incluye, junto a los representantes del gobierno regional y agentes socioeconómicos, a expertos calificados de prestigio reconocido en los ámbitos científico y profesional.

El análisis de las personas empleadas en las diferentes ADR nos muestra un perfil en el que destaca un número razonablemente reducido (ver Cuadro 22), así como la importancia del trabajo cualificado, y una relación de los gastos de personal de las ADR en porcentaje del presupuesto global de las mismas, comparativamente menor que los 'ratios' similares correspondientes a la significación de los gastos de personal respecto al presupuesto regional (ver Cuadro 23).

Las fuentes de recursos de las Agencias de Desarrollo Regional descansan, en gran medida, en las subvenciones de la Comunidad Autónoma correspondiente; pudiendo registrarse también subvenciones de otras entidades públicas y privadas o de particulares; así como préstamos de entidades públicas y privadas; otros ingresos por la prestación de servicios y participación en sociedades; rentas y productos generados por los bienes y valores que integren el patrimonio de las ADR; y recursos obtenidos por la emisión de obligaciones o títulos similares, como en el caso de la SPRI vasca y el Instituto de Fomento Andaluz.

Cuadro 22
NUMERO DE EMPLEADOS DE LAS AGENCIAS
DE DESARROLLO REGIONAL

	SPRI	IFR	IMPIVA	IMADE	CIDE M	IFRM	IFA
Número de empleados (a 31-12-1989)	59 (1)	23 (2)	65 (3)	55 (4)	51	51 (5)	142 (6)

- (1) 40 eran contratos temporales.
- (2) 16 titulados superiores, 2 técnicos medios y 5 personal administrativo.
- (3) Las tres cuartas partes técnicos superiores.
- (4) 15 titulados superiores especializados, 15 titulados superiores normales, un titulado medio y 24 administrativos y auxiliares.
- (5) 22 técnicos superiores, 9 técnicos medios y 20 administrativos y auxiliares.
- (6) 70 en los servicios centrales y 72 en las gerencias provinciales.

Fuente: M.C. Echevarría (1993).

Cuadro 23

**GASTOS DE PERSONAL EN LAS AGENCIAS DE
DESARROLLO REGIONAL**

AGENCIAS	PRESUPUESTO GLOBAL EN 1989 (Millones de US\$)	GASTOS DE PERSONAL (Millones de US\$)	PORCENTAJE SOBRE EL PRESUPUESTO	COMUNIDADES AUTONOMAS	PRESUPUESTO EN 1989 (Millones de US\$)	PORCENTAJE DE GASTOS DE PERSONAL SOBRE EL PRESUPUESTO EN 1989
SPRI	32,9	2,9	8,69	País Vasco	3,06	34,13
IFR	2,8	0,6	21,35	Asturias	0,45	27,38
IMPIVA	28,2	1,6	5,84	Comunidad Valenciana	3,68	41,48
IMADE	28,0	2,2	8,00	Madrid	1,79	27,42
CIDEM	11,1	1,3	11,47	Cataluña	6,92	29,05
IFRM	9,3	1,0	11,15	Murcia	0,41	28,28
IFA	64,6	4,7	7,34	Andalucía	8,24	41,05

Fuente: Elaboración a partir de M.C. Echevarría (1993).

Como se aprecia en el **Cuadro 21**, el presupuesto anual de las ADR, según cifras de 1989, muestra en promedio una cantidad equivalente a los 25,3 millones de dólares estadounidenses (USD) (utilizando un tipo de cambio de 125 pesetas/dólar), aunque el IFA casi alcanza los 65 millones, la SPRI vasca 33 millones, y el IMPIVA 28 millones USD.

En relación al producto interno bruto de la Comunidad Autónoma, el presupuesto promedio de las siete ADR españolas citadas equivalía, pues, al 0,07 por ciento en 1989; y respecto al presupuesto global de la Comunidad Autónoma, dicho presupuesto promedio de las ADR suponía el uno por ciento.

5. Instrumentos utilizados por las Agencias de Desarrollo Regional

Entre los instrumentos de actuación de las Agencias de Desarrollo Regional hay que diferenciar dos grandes categorías, según se trate de instrumentos financieros o no financieros.

Los instrumentos no financieros intentan crear el "entorno innovador territorial" adecuado para la adaptación al cambio tecnológico de procesos productivos y empresas ya existentes; facilitar la aparición de nuevas empresas innovadoras; prestar servicios a PYMES y microempresas; y facilitar el desarrollo de infraestructuras necesarias en la región o municipios.

Tal como puede apreciarse en el **Cuadro 24**, los **instrumentos no financieros** incluyen, a su vez, otros dos grandes grupos, según se orienten a prestar información y/o asesoramiento, o a la provisión de infraestructura. Entre los primeros podemos distinguir los siguientes:

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

- Tecnologías de producto o proceso;
- Gestión empresarial y tecnológica;
- Mercados y comercialización;
- Información de la economía local y regional;
- Dotación de infraestructuras básicas y suelo industrial;
- Ayudas institucionales a proyectos, Servicios de la Agencia;
- Información a posibles inversores nacionales o extranjeros.

Estos servicios de información pueden suministrarse a través de diferentes medios, ya sea mediante ventanillas de atención personalizada a empresarios, acceso a bases de datos, folletos y publicaciones periódicas u ocasionales, revistas, etc.

CUADRO 24

INSTRUMENTOS DE ACTUACION DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

- * Servicios de Información
- * Servicios de Intermediación
- * Servicios de Gestión y Consultoría
- * Servicios de Promoción y Publicidad
- * Servicios de Investigación y Fomento para la introducción de nuevas tecnologías
- * Servicios de Capacitación

A) INSTRUMENTOS
NO FINANCIEROS

A.1 INFORMACION
Y
ASESORAMIENTO

- Instrumentos tradicionales
- * Polígonos Industriales
- * Pabellones Industriales
- * Mejora del Medioambiente

A.2 PROVISION DE
INFRAESTRUCTURA

- Nuevos Instrumentos
- * Institutos Tecnológicos
- * Parques Tecnológicos
- * Centros de Empresas e Innovación

B) INSTRUMENTOS FINANCIEROS

- * Subvenciones
- * Préstamos o Créditos
- * Subsidios a tipos de interés
- * Concesión de Garantías y Aavales a PYMES
- * Participación en capital
 - Préstamos participativos
 - Capital-riesgo

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

iii) **Servicios de Gestión y Consultoría**, entre los cuales cabe citar:

- Asesoramiento en la gestión fiscal, financiera, contable, presupuestaria, marketing, planificación empresarial;
- Asesoramiento legal, organizativo y técnico;
- Acceso a Bases de Datos de interés empresarial;
- Asesorar e incentivar la mejora en el control de calidad y la introducción de nuevas tecnologías de producto y proceso.

Estos servicios de asesoramiento se dirigen a empresas ya establecidas o a nuevos emprendimientos. En este segundo caso, son especialmente útiles medidas de asistencia en la gestión; utilización de consultores externos a bajo coste; cesión temporal de gerentes expertos a nuevas iniciativas empresariales; o los servicios prestados por los centros de desarrollo de empresas, comúnmente denominados "viveros" o "incubadoras" de empresas.

iv) **Servicios de Promoción y Publicidad**, tanto a nivel interno como para la promoción externa. En el primer caso, destinados a: potenciar la mayor vinculación entre el tejido de empresas regionales o locales; asegurar el acceso a los servicios avanzados a la producción para las PYMES y microempresas locales o regionales; activar la demanda de dichos servicios entre el conjunto de empresas territoriales; y, en suma, incrementar la interdependencia y potencialidades de la base empresarial y productiva regional o local.

En cuanto a la promoción externa, se trata de servicios para garantizar una asistencia concertada de las empresas regionales a las ferias y exposiciones de interés; establecimiento de anuncios en periódicos o revistas especializadas o de difusión general; o para la apertura de oficinas o establecimiento de agentes en el exterior, con el fin de mostrar los atractivos y ventajas de la región, a fin de atraer inversiones privadas, o para impulsar las exportaciones regionales.

v) **Servicios de Investigación y Fomento para la introducción de nuevas tecnologías**, que incluyen:

- Actividades de investigación, tales como los estudios sobre el desarrollo económico de la región, estudios sectoriales específicos, diseño de estrategias de

desarrollo de mediano y largo plazo, e identificación de nuevas oportunidades y desafíos para las empresas regionales o locales; y

- Actuaciones de fomento para la incorporación de nuevas técnicas en procesos productivos y productos, entre las cuales cabe citar la financiación de los estudios de diagnóstico sobre necesidades de inversión en nuevas tecnologías, estudios de viabilidad de las mismas, y la difusión y formación de todo ello.

vi) **Servicios de Capacitación** empresarial y asesoramiento y capacitación en la utilización de las nuevas técnicas y equipos.

Entre los instrumentos no financieros se encuentran también aquellos otros orientados a la **provisión de infraestructura**, ya sea mediante instrumentos tradicionales o nuevos instrumentos.

Figuran entre los **instrumentos tradicionales** la provisión de polígonos industriales, pabellones industriales, y las acciones para la mejora del medioambiente. La provisión de polígonos industriales puede incluir la oferta de terrenos e infraestructura a bajo coste (ya sea en alquiler o compra), así como el acceso a servicios comunes (sistemas de comunicaciones, asesoramiento contable y empresarial, salas para reuniones y sede provisional de nuevos emprendimientos empresariales, gestión común de comercialización, etc.), todo lo cual supone un respaldo a la creación de nuevas empresas y empresarios regionales o locales.

La relación de **nuevos instrumentos** en la provisión de infraestructura incluye los Institutos Tecnológicos Sectoriales, Parques Tecnológicos y Centros de Innovación Empresarial.

Los **Institutos Tecnológicos Sectoriales** suelen configurarse como asociaciones de empresas regionales, en ocasiones de forma concertada con entidades de consultoría y capacitación en investigación y desarrollo (I+D), cuyo objetivo es la investigación y prestación de algunos servicios avanzados a la producción de carácter sectorial. Se forman así Institutos Tecnológicos del Calzado, Mueble, Cerámica, etc., los cuales prestan servicios a sus asociados en asesoramiento técnico, investigación aplicada y desarrollo tecnológico concreto en su sector, difusión de normas técnicas y certificación, control de calidad, diseño industrial, e incluso capacitación específica sectorial a mano de obra.

La financiación suele ser mixta, una parte sufragada por cuotas de los asociados (empresarios privados del sector correspondiente) y otra parte con fondos públicos regionales o locales. De este modo, se concentran recursos técnicos que permiten a las empresas de pequeña dimensión (PYMES y microempresas regionales o locales) acceder al conocimiento de las posibilidades

efectivas de innovación tecnológica en su campo específico de producción, facilitándoseles igualmente el observatorio de las tendencias de los respectivos mercados en ese sector, el conocimiento de las posibilidades de subcontratación de empresas vinculadas al sector (Bolsa de Subcontratación), o las posibilidades de cooperación estratégica interempresarial.

Los **Parques Tecnológicos** constituyen un tipo de polígonos o emplazamientos destinados a acoger entidades consultoras, laboratorios científicos, entidades de capacitación tecnológica, o empresas (locales o foráneas) que realicen investigación aplicada o actividades de I+D, así como empresas que utilizan o desarrollan nuevas tecnologías. Se trata de concentrar actividades generadoras de innovaciones, a fin de generar suficientes sinergias en la difusión y adaptación de tecnologías de aplicación en la región.

Se da, pues, una colaboración de estas empresas con Universidades y Centros de Investigación, que permiten facilitar los contactos y vinculaciones entre los empresarios y los investigadores en el territorio.

Para hacer atractivo este tipo de trabajo destinado a la producción, adaptación y difusión territorial de conocimientos, los Parques Tecnológicos suelen situarse en un entorno medioambiental de alta calidad, con un cuidado especial por la imagen territorial, diseño de edificios, normas reguladoras de ocupación de los mismos, existencia de servicios generales comunes e, incluso, presencia de algunos Institutos Tecnológicos Sectoriales o Centros de Innovación Empresarial.

Los **Centros de Innovación Empresarial** actúan como viveros o incubadoras de empresas mediante la identificación, selección y promoción de nuevos proyectos empresariales. Para ello aportan locales y servicios administrativos, prestando una tutela y asistencia específica a la creación de empresas, en una actividad que supone, de hecho, una transferencia de tecnologías productiva y de gestión.

Su función última es facilitar, desde los primeros pasos, la emergencia de nuevos emprendimientos productivos, convirtiendo las buenas ideas de negocios en actividades empresariales viables, y ayudando a crear con ello empresarios innovadores en el ámbito regional o local.

En la Unión Europea existe una Red de Centros de Empresa e Innovación (CEIs), que supone un respaldo a este tipo de iniciativas de la política económica regional. Dicha Red Europea de CEIs facilita puntos de encuentro para iniciativas empresariales, así como programas específicos que posibilitan información de experiencias y actividades, así como oportunidades de empresas mixtas o compartidas.

Finalmente, hay que referirse a los **instrumentos financieros**, esto es, subvenciones, préstamos o créditos, subsidios a los tipos de interés, concesión de garantías o avales bancarios, y formas de participación en el capital, ya sea mediante préstamos o con la modalidad de capital-riesgo.

Las **Subvenciones** pueden cubrir una parte del coste de la inversión, de la formación de los recursos humanos, la deslocalización territorial, etc. Los **Préstamos y Créditos** a tipos de interés preferente, así como los **Subsidios a tipos de interés** suelen concederse básicamente para financiar capital fijo (edificios, instalaciones, maquinaria, etc.), más que para financiar capital circulante.

Además de asegurar la existencia de **Sociedades de Garantía y Avales** de PYMES en la región, hemos de citar las **Participaciones en el Capital** de empresas, las cuales pueden presentar diversas variantes. Unas veces, a través de la participación de recursos públicos en sectores considerados estratégicos desde el punto de vista regional o local, y que se encuentren en dificultades. Otras veces, mediante participaciones bajo la modalidad de **capital-riesgo**, con las cuales se lleva a cabo una participación temporal (y normalmente minoritaria) de capitales públicos en la naciente empresa, compartiéndose de ese modo los riesgos, beneficios y pérdidas, según los casos.

En realidad, el deslinde entre las medidas directas o eminentemente financieras y las medidas indirectas (o no financieras) no siempre es fácil. Todas ellas suelen involucrar aportes financieros de uno u otro modo. De todos modos, aquí se entiende por instrumentos financieros los que permiten de forma directa e inmediata un flujo de capitales a una empresa, con la finalidad de financiar una inversión en activo fijo o circulante.

La mayor parte de estas aportaciones suelen reservarse para sectores o actividades delimitadas, siendo lo normal que las mismas posean un carácter temporal, para intentar ayudar a esos sectores en dificultades de adaptación a los cambios del contexto de reestructuración económica internacional, buscando su reconversión a una organización productiva más eficiente y competitiva.

Además de este objetivo general, los incentivos financieros persiguen otros objetivos más particularizados, como el impulso de las actividades de I+D, exportación regional, capacitación profesional, logro de economías de energía o de materias primas, medidas contra la contaminación ambiental, ayuda a PYMES, etc.

Como se aprecia, todo este conjunto de instrumentos, financieros y no financieros, responden a un diseño y lógica de desarrollo endógeno, en el que se focaliza la atención prioritaria en la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas

sustantivas en la base productiva y tejido empresarial regional, a fin de hacer posible una mayor difusión del crecimiento económico y generación de empleo, junto a un fortalecimiento de la economía y sociedad local y, en suma, una mejora de las condiciones de vida de la población.

No entender la necesidad de este tipo de enfoque y quedarse tan sólo en el control de los grandes agregados macroeconómicos, puede suponer, por tanto, el retraso del propio proceso de desarrollo nacional, regional y local. De ahí que el territorio desempeñe un papel tan decisivo en la actual fase de reestructuración económica crucial en que nos encontramos.

CAPITULO V: DOS FACETAS DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL: FOMENTO PRODUCTIVO Y POLITICAS FRENTE A LA POBREZA

Se incluyen aquí dos trabajos sobre DESARROLLO ECONOMICO LOCAL presentados por el autor a dos Seminarios realizados en Agosto de 1996, en la sede de CEPAL/ILPES de Santiago de Chile. El primero de los trabajos, titulado "Empresa, Territorio y Desarrollo Económico Local", corresponde al Seminario sobre "Desarrollo Económico Local: ¿Alternativa necesaria de modernización productiva?", organizado por la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación SERCAL y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), celebrado los días 1 y 2 de Agosto de 1996. El segundo se refiere al "Desarrollo y Fomento Productivo Local para la Superación de la Pobreza en Chile", y corresponde al Seminario del mismo nombre organizado por FOSIS/MIDEPLAN y el ILPES, realizado los días 12 y 13 de Agosto de 1996, ante responsables de FOSIS de las diversas regiones de Chile y otros expertos en el tema.

1. Empresa, territorio y desarrollo económico local

La evidencia empírica acumulada en estas dos últimas décadas en los países desarrollados en relación al desigual dinamismo mostrado por los diferentes territorios y sistemas productivos locales, ofrece algunas enseñanzas de utilidad⁸. De acuerdo a dicha evidencia empírica, los cambios observados en la distinta evolución de numerosas regiones o territorios se deben, en gran medida, a procesos impulsados desde esos mismos escenarios locales. No es cierto, por tanto, que el crecimiento de las regiones pobres haya sido consecuencia de los efectos difusores provocados por las regiones ricas, ni tampoco que la dinámica de crecimiento territorial sea únicamente reflejo del tipo de crecimiento transnacional.

En otras palabras, hay que resaltar la existencia de dinámicas territoriales específicas, no dependientes exclusivamente de la habilidad para atraer capitales extranjeros, sino de su capacidad

⁸ En mi opinión, las importantes diferencias estructurales existentes entre países desarrollados y subdesarrollados, no invalidan la utilidad de estas reflexiones, las cuales están obtenidas en muchos casos de análisis realizados en regiones periféricas de los países desarrollados y, sobre todo, no se presentan como recetario alguno, sino como un estímulo para alumbrar un diseño de políticas de fomento productivo y empresarial en regiones de países en desarrollo. En tal sentido, se exponen aquí algunos de los resultados de la experiencia de Europa Occidental en un texto editado por A. Vázquez Barquero y G. Garofoli (1995).

para impulsar procesos de innovación endógenos, estimulando las iniciativas locales, la creación de empleo y de nuevas empresas, y construyendo, en definitiva, "entornos innovadores" en cada territorio concreto.

De este modo, en el proceso de desarrollo regional parece necesario diferenciar dos lógicas distintas: de un lado, la lógica **funcional**, que implica la fragmentación geográfica de la producción y la división espacial de las funciones de la empresa y, de otro, la lógica **territorial**, relativa al conjunto de interdependencias existentes entre los diferentes actores en el territorio.

La proyección geográfica de las empresas vinculadas a la lógica funcional suele tener, por lo general, escasas relaciones con el conjunto de actores socioeconómicos en el área correspondiente, y raramente se integran localmente. Por el contrario, en el caso de la lógica territorial, es posible pensar en la existencia de una política económica que, de manera complementaria a la intervención macroeconómica y sectorial, alentase la constitución de instituciones y redes de cooperación empresarial, ayudando a crear así un entorno apropiado que facilite el proceso de innovación tecnológica y organizacional y, en suma, la reestructuración y fortalecimiento del tejido productivo y empresarial local (ver Gráfico 11).

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

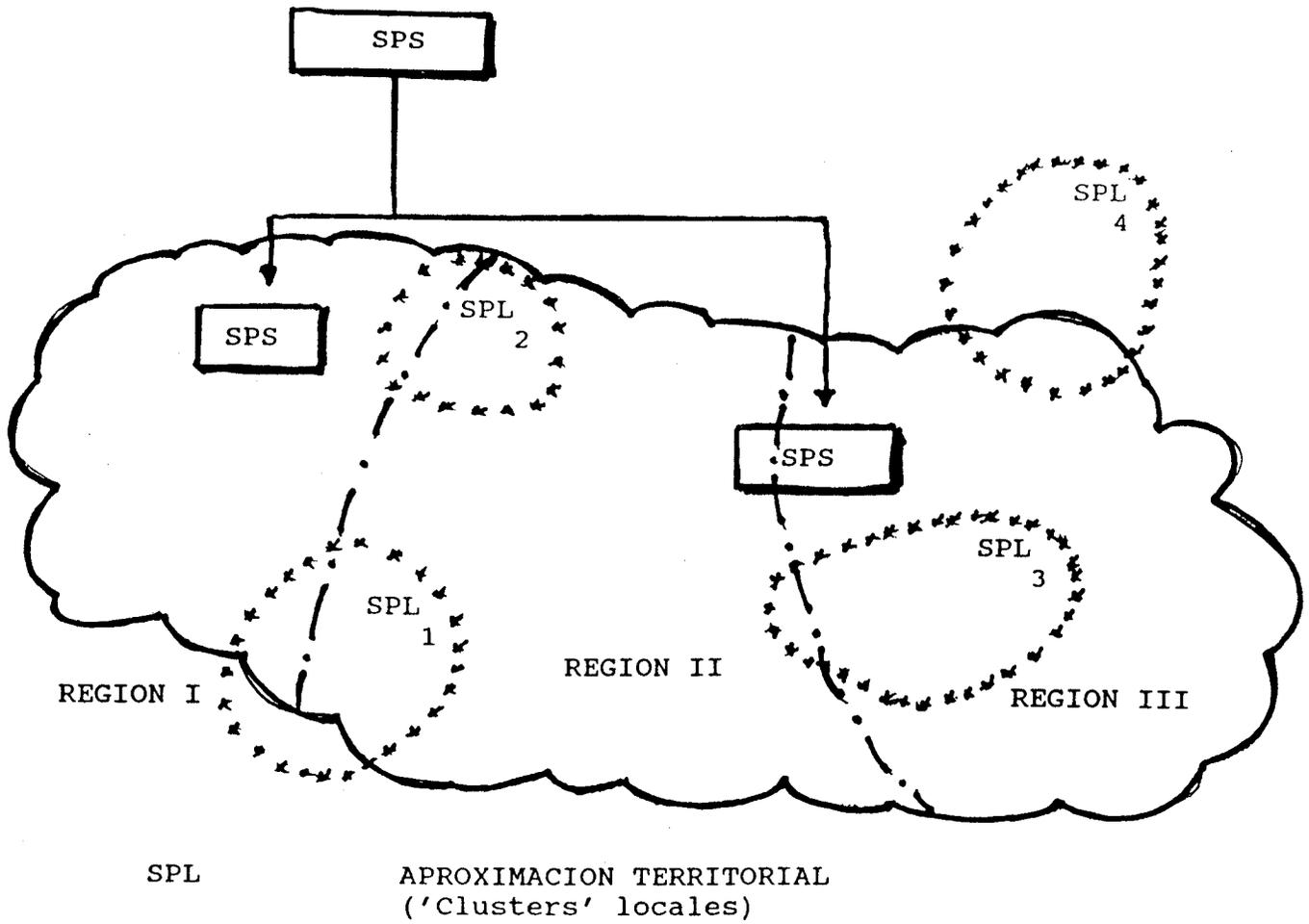
Una estrategia que pretenda una difusión mayor del crecimiento económico y el empleo, abordando la lucha contra la pobreza y la inequidad desde una perspectiva no meramente asistencial sino como un planteamiento que intenta alterar las circunstancias causantes de dichos fenómenos debe incorporar, pues, no solamente una lógica de desarrollo productivo, sino desplegar decididamente una política económica de fortalecimiento de los **sistemas productivos locales**, de forma complementaria a las grandes líneas de la política macroeconómica y sectorial.

Lamentablemente, las interpretaciones predominantes sobre el desarrollo económico suelen contemplar dicho proceso de una manera bastante mecánica y simplificadora, sin aludir, por lo general, a las circunstancias históricas, sociales e institucionales que condicionan siempre la organización de las actividades económicas. De este modo, se niega a los actores económicos y sociales el protagonismo que, en realidad, poseen en los procesos de cambio estructural.

GRAFICO 11

DOS LOGICAS DISTINTAS EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

LOGICA FUNCIONAL/SECTORIAL
(‘Cluster’ sectorial)



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

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

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

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

Uno de los rasgos que caracteriza el proceso de reestructuración productiva reciente en Europa Occidental es, precisamente, el impulso que vienen mostrando las iniciativas de desarrollo local y las iniciativas locales de empleo, en las cuales **sistemas locales de empresas** tratan de fortalecer su posición competitiva ante las crecientes exigencias en los diferentes mercados, tratando de enfrentar igualmente los elevados niveles de desempleo existentes.

La formación de sistemas locales de empresas es considerada así por algunos autores (Vázquez, 1995) como una forma flexible de acumulación y regulación de la producción, en una específica modalidad de ajuste a las exigencias de la reestructuración productiva y competitividad internacional, en la cual los gobiernos locales y regionales desempeñan un papel decisivo con actuaciones de animación concertadas con el sector empresarial privado y otros actores locales (universidades, entidades de capacitación, centros de investigación y desarrollo, sindicatos, organismos de

consultoría industrial, entidades financieras regionales, etc.) dirigidas a crear "**entornos innovadores**" en los diferentes territorios.

De esta forma, la difusión del crecimiento económico tiene lugar no solamente por la deslocalización productiva y funcional de actividades de las grandes empresas urbanas, sino también debido al impulso de los procesos de desarrollo económico local difusos en el territorio.

En realidad, los **sistemas locales de empresas** han sido siempre parte del proceso de desarrollo histórico de cualquier país, el cual no es explicable de forma exclusiva por la gran empresa, aunque esta haya merecido siempre la atención prioritaria de las investigaciones sobre el tema. Pero los sistemas locales de empresas no comenzaron a ser objeto de atención como modelo de desarrollo diferenciado hasta que el modelo de crecimiento concentrador de carácter fordista entró en crisis a fines de los años sesenta y principios de los setenta, en los principales países desarrollados.

La diversificación creciente de la demanda, paralela al incremento de los ingresos; el aumento de competitividad en los mercados a medida que avanza el proceso de oligopolización económica y empresarial; el despliegue incesante de las innovaciones tecnológicas en nuevos procesos productivos y nuevos productos como respuesta a la citada pugna competitiva; la mayor exposición externa de todas las economías, a pesar de la existencia de frecuentes prácticas neoproteccionistas en el comercio internacional; los nuevos sistemas de gestión de empresas basados en la mayor flexibilidad o capacidad de adaptación a los cambios incesantes en escenarios de mayor incertidumbre económica, etc.; todo ello supone mayores retos y exigencias de ajuste productivo para los sistemas locales de empresas, los cuales deben buscar aumentos de productividad y competitividad mediante la construcción de economías externas territoriales.

Pero la reestructuración productiva, en el tránsito hacia formas de producción más flexibles y eficientes, requiere también cambios en las formas de regulación, esto es, cambios en la estructura social, las relaciones laborales, y el esquema institucional de intervención pública, así como un cambio de mentalidades y actitudes culturales en el sentido de valorar la creatividad, el riesgo y el emprendimiento innovador.

En concreto, las transformaciones en el proceso de acumulación de capital plantean problemas importantes de regulación en la gestión de los mercados de trabajo locales, o la adaptación y difusión de innovaciones tecnológicas en el territorio. Pese a ello, los antiguos instrumentos de intervención del Estado, definidos de forma centralista, vertical y sectorial, no son capaces de afrontar de forma eficiente estos nuevos retos. De ahí

que se produzca ese desajuste entre las nuevas demandas de regulación y la rigidez del marco socio-institucional preexistente.

Es claro, por tanto, que el contenido que se da a los procesos de **descentralización y reforma del Estado** resultan decisivos, ya que deben ser capaces de estimular la creación de entornos territoriales innovadores para la concertación estratégica de actores sociales y el fomento de la creatividad productiva y empresarial local.

Lejos, pues, de las recomendaciones simplistas sobre la necesidad del desmantelamiento del Estado, de lo que se trata es de comprender adecuadamente sus nuevas y decisivas funciones en una recreación más descentralizada e inteligente, concertadamente con el resto de actores de la sociedad civil.

La estrategia de desarrollo local se ve facilitada, en efecto, por el avance real de los procesos de descentralización y el traspaso consiguiente de competencias a las comunidades regionales y locales, en la medida que tales actores territoriales están más próximos y poseen un conocimiento superior de los problemas, circunstancias ambientales, geográficas y culturales concretas, recursos potenciales y actores sociales locales, todo lo cual incrementa la capacidad de dar respuestas adecuadas en cada caso.

De esta forma, la necesaria reestructuración y reforma del Estado debe contener e impulsar formas más flexibles y estratégicas en la **gestión pública local**, a fin de acercarse a los problemas, recursos y actores en los territorios concretos.

Vemos así cómo en el contexto actual de globalización y reestructuración que afecta a la totalidad de los sistemas productivos nacionales, y donde los retos principales de la innovación tecnológica y empresarial tienen que ver con los niveles microeconómico de la actividad productiva y el nivel intermedio o "mesoeconómico" de las necesarias adaptaciones o creaciones institucionales concertadas, se evidencia la interacción existente entre **lo global y lo local**, dada la necesidad de esa intervención consciente, selectiva y estratégica desde el nivel local.

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

De esta forma, mientras las Administraciones centrales dan prioridad a estrategias encaminadas a controlar los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, desequilibrio externo), los gestores públicos locales y regionales deben aumentar su protagonismo como **animadores** de las iniciativas de desarrollo local y de generación de empleo, interviniendo activamente en la reestructuración del sistema productivo territorial.

Se constata, de este modo, la necesidad de incorporar al planteamiento tradicional de la política macroeconómica y sectorial, este nuevo componente del desarrollo territorial en el que cambian los objetivos, los agentes y los instrumentos.

Los **objetivos** finales son la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la mejora del nivel de vida de la población, mediante el fortalecimiento y fomento de la capacidad empresarial a nivel territorial. Los **agentes** no son únicamente la Administración central del Estado y la gran empresa, sino también los gestores públicos de las diferentes administraciones territoriales, así como los empresarios locales, las agencias de desarrollo local o regional, las instituciones de capacitación o de investigación y desarrollo y, en suma, el territorio socialmente organizado. Y los **instrumentos** no son las subvenciones o ayudas directas a las empresas, sino -sobre todas las medidas indirectas de animación territorial y creación de entornos innovadores locales, junto a la dotación de infraestructuras estratégicas empresariales.

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

Dicha concertación de actores locales y su funcionamiento mediante redes horizontales que permitan el acceso a los componentes de conocimiento empresarial y tecnológico específicos constituyen, por tanto, una forma de organización flexible en los procesos de desarrollo local, lo cual exige la eficiente coordinación interinstitucional, así como la gestión eficaz de los proyectos, para lo que se precisan instituciones operativas apropiadas, de naturaleza preferentemente concertada, tales como las agencias de desarrollo regional o local.

Vemos, por tanto, que el crecimiento económico no se agota en el modelo de concentración urbano-industrial protagonizado por las

grandes fracciones del capital, y puede ser estimulado también mediante el fortalecimiento de los sistemas locales de pequeñas y medianas empresas existentes en los diferentes territorios del país. La mejora de la capacidad empresarial y organizativa es un factor estratégico que no puede ser sustituido, ni tampoco abandonado al hipotético funcionamiento del "libre mercado". La eficacia y necesidad de estos ajustes exige garantizar la introducción del cambio tecnológico y organizacional en el conjunto del tejido productivo y la sociedad.

Este conjunto de innovaciones tecnológicas, que incluye también la adaptación de la fuerza de trabajo a las nuevas condiciones de la producción, son necesarias para lograr el incremento de la productividad y la competitividad. De ahí que las **políticas de desarrollo local** deban reforzar y complementar los ajustes desencadenados por las fuerzas del mercado (Vazquez, 1995).

En el modelo de desarrollo fordista, la gran empresa desempeñaba un papel central en la investigación y desarrollo tecnológico y, asimismo, su política de empleo condicionaba el funcionamiento del mercado de trabajo. En los modelos de producción flexible, el cambio tecnológico es, más bien, externo a las empresas e interno en el territorio y sistema local de empresas. De ahí que las políticas tecnológicas y de recursos humanos se hayan convertido en acciones clave en las estrategias de desarrollo económico local.

Asimismo, dado el carácter no sustituible de la capacidad empresarial y de las innovaciones en el crecimiento económico, el proceso de desarrollo sólo puede lograrse en un entorno socio-cultural que premie el espíritu emprendedor, confíe en los valores y energías locales, valore positivamente el cambio tecnológico, estimule la competencia, y acepte el riesgo (Vázquez, 1995:31). De este modo, el desarrollo necesita crearse su propio ambiente cultural, a partir de las actuaciones concertadas de los agentes públicos y privados de la sociedad.

En la actualidad coexisten, pues, políticas de fomento económico de diseño tradicional (centralista y sectorial), que piensan la economía desde la óptica del paradigma concentrador urbano-industrial, junto a otro tipo de políticas regionales, cuyo diseño parece aún en América Latina muy impreciso e insuficiente, dada la limitada comprensión acerca del carácter mixto -o heterogéneo- del proceso de crecimiento económico territorial, el cual exige un tipo mixto, complementario y coordinado de políticas económicas, que contemplen también a la pequeña empresa y al territorio (las regiones, los municipios, las universidades regionales, la sociedad local, etc.) como actores decisivos del desarrollo económico.

En este sentido, el impulso de los sistemas locales de empresas y las formas flexibles de acumulación y modos regulación en los diferentes territorios, deberían constituir parte principal de los enfoques y contenidos con que se contemplan los actuales procesos de descentralización en los diferentes países, a fin de convertirlos en herramientas útiles para la mejora de vida de nuestros pueblos, y no solamente como un mero cambio formal.

2. Desarrollo y fomento productivo local para la superación de la pobreza

En el diseño de políticas y programas dirigidos a la superación de la pobreza, es posible distinguir, de un lado, los enfoques basados en actuaciones de tipo **redistributivo** o **asistencial**, que dependen de la transferencia de recursos externos y que requieren una gestión eficiente de los mismos, así como su adecuada asignación a los grupos sociales más necesitados, de forma que dichos programas procuren la utilización más adecuada de los fondos a ellos asignados.

Pero, también es posible plantear otro tipo de políticas (sin duda, no excluyentes), destinadas esencialmente a indagar las posibilidades de alentar nuevos emprendimientos productivos y actividades generadoras de empleo a nivel local, a fin de disponer de fuentes endógenas de crecimiento económico y acompañar así las acciones de tipo redistributivo antes citadas con iniciativas locales de desarrollo.

En esta segunda línea de reflexión, que es de la que se ocupa este trabajo, hay que subrayar que la promoción del desarrollo económico de un territorio determinado (ya sea una región, provincia, comuna o grupo de comunas), obliga a indagar acerca del grado de aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas del mismo.

La lógica de crecimiento de las grandes empresas, así como los efectos difusores territoriales de los principales núcleos urbanos, no irradian efectos de dinamismo económico en todos los territorios, ni permiten una distribución suficiente de ingreso a los diferentes grupos sociales. Dicho de otra forma, la evidencia empírica muestra que los efectos de "chorreo" de ese tipo de crecimiento económico concentrador, son claramente desiguales e insuficientes para eliminar las situaciones de pobreza en que aún viven numerosos estratos de la población.

La lógica de funcionamiento de los grandes grupos empresariales y financieros se orienta esencialmente hacia los mercados globales y, desde luego, no asume compromisos con las tareas de la regulación social y política en los diferentes territorios del país.

Así pues, la búsqueda de inversiones extranjeras o la confianza en el mantenimiento de un contexto externo favorable, si bien son aspectos decisivos, no pueden constituir una base sólida como estrategia de desarrollo económico local, ni mucho menos, como planteamiento para superar la pobreza.

Por sí sola, la inversión foránea puede no ser suficiente, o estar orientada con criterios de funcionamiento global, sin generar suficientes **eslabonamientos de empleo e ingreso** en el territorio correspondiente, lo cual hace necesario integrarla en una estrategia capaz de endogeneizar sus impactos multiplicadores, a fin de generar nuevos emprendimientos productivos locales y nuevos empleos.

Por otro lado, la reflexión sobre el estudio de casos en los países desarrollados en estas dos últimas décadas, muestra la existencia de numerosas experiencias de **desarrollo económico local** surgidas de forma espontánea y dispersa (Vázquez Barquero, 1988), pese a carecer de apoyos o estímulos por parte de las instancias centrales de gobierno, las cuales han dado prioridad absoluta (y en ocasiones casi exclusiva) al control de los grandes equilibrios macroeconómicos, como si de ellos derivase la solución de todos los problemas.

La crisis del modelo de desarrollo fordista acabó estimulando, a partir de los años setenta y ochenta, el interés mayor y la reflexión por el tipo de iniciativas de desarrollo económico local, cuestionando la forma en que habíamos sido educados, la cual tiende a simplificar el proceso de desarrollo económico como si el mismo se desenvolviese únicamente mediante el modelo concentrador basado en la gran industria y los grandes núcleos urbanos.

Un conocimiento más detenido y menos simplificado de los diferentes procesos de desarrollo territorial ha realzado la importancia de los aspectos cualitativos, territoriales y ambientales del desarrollo, al tiempo que los retos de la revolución operada por las nuevas tecnologías productivas y de gestión empresarial muestran la necesidad de emprender una adecuación de formas institucionales y de instrumentos de fomento económico, en el sentido de lograr mayor flexibilidad o adaptación a los mayores niveles de incertidumbre del período de transición estructural en el que nos encontramos, y a las crecientes exigencias de la pugna competitiva en los diferentes mercados.

Todo ello ha estimulado un cambio de actitud desde el anterior enfoque, en el que primaba el interés por la atracción de recursos externos, o que se centraba básicamente en los grandes grupos, a otro enfoque interesado también en mostrar las posibilidades e iniciativas de **desarrollo económico endógeno**.

Se constata también la limitación de las políticas macroeconómicas diseñadas desde el nivel central, a la hora de lograr un tipo de crecimiento más equilibrado territorialmente, más equitativo desde el punto de vista de la distribución del ingreso, más sustentable medioambientalmente y, en suma, con capacidad de mejorar el desarrollo humano y la calidad de vida de la gente.

Esta superación de la simplificación del enfoque anterior, incluyendo las iniciativas de desarrollo económico endógeno, permite acercarse a las circunstancias concretas de los diferentes territorios o regiones, haciendo posible un diseño de políticas e instrumentos de fomento productivo y modernización tecnológica y empresarial más apropiados a las características específicas de cada zona.

Naturalmente, esto no implica abandono de la importancia que posee el logro de un clima macroeconómico estable, sino el rechazo del extensivo fundamentalismo existente sobre el tema, por parte de los que lo consideran como condición necesaria y suficiente para el desarrollo. Contrariamente, se propone complementar el esfuerzo de las políticas macroeconómicas, añadiendo similar atención al tipo de políticas dirigidas a los niveles micro y mesoeconómicos, que son precisamente en los que se debate hoy día el **ajuste real** de las diferentes economías territoriales, ante las exigencias de la actual revolución tecnológica y organizacional⁹.

Asimismo, tampoco se desprecia la importancia de las políticas sectoriales, de infraestructura o de ordenamiento territorial emanadas del gobierno central las cuales, sin embargo, deberían ser diseñadas de forma coordinada con los actores e instituciones territoriales, dada la frecuente inadecuación y rigidez de los planteamientos centralistas, verticales y sectoriales para adaptarse a las diferentes situaciones locales.

En otras palabras, las estrategias de desarrollo local no son ni un planteamiento autárquico, ni resultado de una mitificación de lo pequeño y marginal. Constituyen, más bien, un enfoque que trata de integrar también las formas de acumulación subordinadas de capital protagonizadas por aquellas fracciones del mismo cuyos mercados no son explicados exclusivamente por el fenómeno de la transnacionalización de los grandes grupos, cuya lógica de funcionamiento, pese a ser hegemónica a nivel mundial, no es explicativa del todo.

⁹ El autor es bastante consciente de que la no consideración de las políticas micro y mesoeconómicas no es debido únicamente a una falta de comprensión sobre las mismas, sino a la existencia de contradicciones reales entre el fomento de actividades económicas territoriales que pueden suponer amenazas para posiciones de privilegio asentadas junto al nivel central.

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

La cercanía a los problemas, necesidades, recursos y actores sociales locales permite, como se ha señalado, un diseño de políticas más realistas y, sobre todo, consensuadas con dichos actores. Igualmente, ello abre la posibilidad de alentar la creación de instituciones de fomento productivo y empresarial a nivel local, de forma concertada; generando un clima de confianza y cooperación entre entidades públicas y sectores privados empresariales, y estimulando una **cultura local de desarrollo**. De este modo, la identidad propia de cada territorio pasa a convertirse en sustento de su desarrollo productivo.

El desarrollo local es resultado, por tanto, del compromiso de una parte significativa de la población local, mediante el que se sustituye la concepción tradicional del "espacio" (como simple escenario físico) por la de un contexto social de cooperación activa (un "territorio"), lo cual precisa de cambios básicos en las actitudes y comportamientos de la sociedad local.

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

El desarrollo del potencial endógeno es, consiguientemente, uno de los factores que definen el desarrollo local. Y la movilización de la población local debe asegurar un proyecto de este tipo mediante su participación en la formulación e implementación de las iniciativas de desarrollo.

Todo proceso de desarrollo económico local supone, pues, en la práctica: a) la creación de nuevas instituciones para el desarrollo territorial, de forma concertada entre los gestores públicos locales y el sector privado; b) el impulso de nuevas iniciativas empresariales innovadoras; y c) la mejora de la capacitación de la fuerza de trabajo existente.

Las crecientes exigencias de productividad y competitividad para las empresas, así como los mayores niveles de exposición exterior de las diferentes economías, derivadas de la tendencia de globalización económica mundial, son retos que difícilmente pueden soslayarse. Estos retos hacen obligada una movilización de los

diferentes territorios, a fin de facilitar la creación del entorno sistémico que posibilite la introducción de las necesarias innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial, el cual está compuesto esencialmente por empresas de pequeña o mediana dimensión, lo que les imposibilita para interiorizar los servicios avanzados a la producción en las propias empresas, teniendo también negada de forma aislada la posibilidad de adquirir tales servicios en el mercado.

Ante esta situación, es preciso concertar entre el sector privado empresarial y la administración pública regional y local, así como con el resto de actores sociales territoriales, la creación de un "entorno innovador" socio-institucional que asegure la modernización productiva y empresarial del tejido económico territorial.

El logro de la mayor eficiencia productiva y competitividad de las empresas es algo que no depende únicamente del esfuerzo privado empresarial. El éxito de las empresas depende de la existencia de entornos en los que la mano de obra esté capacitada adecuadamente; las infraestructuras básicas (energía, carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, abastecimiento de agua potable, saneamiento básico, reciclaje de residuos, entre otras) estén instaladas; los servicios de salud funcionen; la resolución de conflictos tenga cauces jurídicos eficaces y respetados, etc.

Por eso se señala que la competitividad es "sistémica", al depender de todos los elementos del entorno inmediato a la empresa. La calidad de ese entorno territorial es, pues, determinante en la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas, permitiendo disminuir los "costos de transacción" de las mismas (Williamson, 1989).

De la misma forma, en la medida que el "conocimiento" y, por tanto, la calidad de los recursos humanos pasa a ser el factor estratégico fundamental de la creación de ventajas competitivas (lo cual está vinculado, a su vez, a la calidad de las políticas de salud, higiene, educación y capacitación, y de los equipamientos básicos en infraestructura), la creación concertada de este entorno institucional y social es algo decisivo para el desarrollo regional.

Ello equivale también a señalar que **las políticas sociales** no pueden ser contempladas únicamente como políticas "asistenciales" o "redistributivas", que buscan corregir los desequilibrios generados por el funcionamiento de las economías de mercado, sino que son parte consustancial de la formación de los recursos humanos y, consiguientemente, factor decisivo en el que descansa toda la innovación tecnológica y organizativa.

Las políticas sociales deben ser contempladas, en una palabra, como parte de las políticas de desarrollo tecnológico. El logro de la mayor equidad es, por consiguiente, parte intrínseca de la apuesta por la transformación productiva y el desarrollo económico (CEPAL, 1992).

Junto al impulso de la capacidad de iniciativa y de organización empresarial pasan, por tanto, a ser condiciones fundamentales de la nueva organización de la producción:

a) la existencia de economías externas a la empresa pero disponibles en el territorio; b) la cualificación de la fuerza de trabajo local; c) la diversificación del tejido productivo local; d) la dotación de infraestructuras básicas; y e) la movilidad, cohesión social y cultura innovadora local.

El nuevo modelo de organización productiva y empresarial se caracteriza por una mayor flexibilidad organizativa y capacidad de innovación. Dicha flexibilidad se basa en la existencia de un tejido empresarial (o entramado de relaciones entre las empresas) en el que junto a la rivalidad competitiva se dan también relaciones de cooperación interempresarial, las cuales se ven facilitadas en el territorio mediante la existencia de cauces informales (o extraeconómicos) que posibilitan el acceso a elementos sustantivos de información para la producción o comercialización de los productos.

Igualmente, la asociatividad o establecimiento de alianzas estratégicas entre empresas, formando redes en torno a los "agrupamientos sectoriales" (Porter, 1991), permite competir con ventajas que antes sólo era posible alcanzar con la gran empresa.

En otras palabras, se abren ahora muchas más posibilidades competitivas para las empresas de pequeña y mediana dimensión (PYMES) que en el modelo fordista anterior, ya que en el momento actual no son precisas, en todos los casos, grandes inversiones de capital financiero para acceder a los sectores más dinámicos (como ocurría anteriormente con la siderurgia, metalmecánica, química básica, o construcción naval, entre otros), ya que ahora el capital estratégico es el "conocimiento" incorporado a las actividades económicas, el cual no depende tanto del tamaño grande de la empresa como de la "arquitectura" social y territorial que se concierte y construya entre los diferentes actores sociales, públicos y privados.

No es más fácil, ni posiblemente menos costoso, pero es -en todo caso- algo diferente. Y en esa diferencia se incluye el que las PYMES tienen en el modelo "postfordista" mayores posibilidades de participar, ya que las barreras de entrada a los mercados ya no se derivan tanto del tamaño empresarial y el volumen de inversión de capital, como de la disponibilidad de componentes de conocimiento estratégico, productivo y empresarial.

Naturalmente, esto no quiere decir que las grandes empresas hayan perdido su poder frente a las PYMES. De hecho, continúan incrementándolo, tal como corresponde al desenvolvimiento lógico de la acumulación capitalista oligopólica en los principales mercados. Ahora bien, ese mismo proceso de avance del núcleo globalizado en la economía transnacional provoca -al mismo tiempo- una tendencia creciente de diversificación de mercados y heterogeneidad territorial, con fracciones de capital cuya lógica de funcionamiento en esos mercados locales no es idéntica necesariamente a la de las grandes empresas, no siempre están controlados por los grandes grupos, ni están condenados a repetir su lógica monopólica de desarrollo, en el sistema desigual de acumulación a escala mundial.

Todas estas exigencias que se plantean en el nivel microeconómico de la actividad productiva y organizativa empresarial, requieren adecuaciones en el aparato institucional y en las formas de gestión pública, que definen un contenido posible y fundamental en los procesos de descentralización, a fin de conformar un entorno donde sea factible el acceso a los servicios avanzados a la producción por parte del tejido empresarial local y, con ello, poder impulsar decisivamente el desarrollo económico en el territorio.

La **descentralización política** se convierte así en una herramienta decisiva para el desarrollo económico local, al facilitar la creación de espacios posibles de concertación estratégica con el sector privado empresarial y los restantes actores sociales territoriales. Este tipo de intervenciones del denominado nivel intermedio o mesoeconómico, constituyen posiblemente la forma más inteligente de actuación por parte de las administraciones públicas territoriales, en el nuevo modelo de desarrollo "postfordista", concretando de hecho la necesaria flexibilidad que se requiere de dichas organizaciones, esto es, su recreación como parte de la reforma o modernización del Estado.

Se supera de ese modo la habitual -y simplista- presentación maniquea de la polaridad público-privada, cuando el desarrollo económico constituye, de hecho, una tarea colectiva de toda la sociedad y, como tal, requiere de los necesarios consensos entre los diferentes actores sociales.

El avance de los procesos de descentralización política y el traspaso de funciones, recursos y poderes a los gobiernos locales y regionales puede permitir, por tanto, incorporar entre sus funciones el diseño y ejecución de políticas de fomento productivo y de generación de empleo, estimulando y concertando igualmente nuevas formas de regulación con el sector privado empresarial y el resto de la sociedad local, respondiendo de este modo de forma más eficiente a los retos actuales del ajuste productivo, y posibilitando un planteamiento capaz de lograr mayor **difusión del**

crecimiento económico en todas las regiones, y comprometido de forma consistente y no sólo asistencial, con los objetivos de **equidad y superación de la pobreza**.

De otro lado, la crisis del fordismo implica cambios sustantivos en el dinamismo y capacidad de difusión intersectorial de la economía, ya que la aparición de nuevas ramas y subsectores dinámicos provoca la sustitución de los anteriores y la desestructuración y reestructuración de los diferentes sistemas económicos territoriales, así como la forma de vinculación (o jerarquización) entre los mismos en el escenario global.

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

Así pues, nos encontramos ante una nueva concepción del desarrollo económico, basada en la necesidad de evitar el riesgo de exclusión territorial provocado por el dinamismo de los procesos de globalización, los cuales -como se ha insistido- ni incorporan efectos suficientes de "chorreo" para todos los territorios y clases sociales, ni asumen las exigencias de regulación social y política en las diferentes sociedades.

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

Como vemos, en esta nueva concepción del desarrollo cobran importancia decisiva los aspectos **microanalíticos, territoriales e institucionales** de la actividad productiva, la organización empresarial, el mercado de trabajo, la gestión regional y municipal, y los componentes socio-culturales, entre otros, dejando de contemplarse el espacio como un mero soporte físico de las actividades y procesos económicos para identificar el territorio y las formas de relación entre los actores sociales, sus organizaciones concretas, técnicas productivas, medioambiente, y movilización social y cultural.

De este modo, resalta también una lógica de desarrollo endógeno, más horizontal y territorial, que la tradicional lógica vertical y sectorial de la organización clásica del aparato del Estado, cada vez más disfuncional a las exigencias de la nueva

revolución tecnológica y los retos que deben enfrentar las pequeñas empresas y microempresas en los diferentes territorios del país.

Los gestores de programas asistenciales en las diferentes regiones deberían, pues, plantearse la necesidad de incrementar su papel como **animadores territoriales** para el despliegue de iniciativas locales de fomento productivo y generación de empleo, a fin de incorporar una visión más amplia y consistente con el papel que tienen asignado en favor de la equidad, trascendiendo de ese modo los planteamientos meramente asistenciales para la superación de la pobreza en nuestras sociedades.

BIBLIOGRAFIA

- 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.
- BOISIER, S.: Modernidad y Territorio, Cuadernos del ILPES, Número 42, Santiago de Chile, 1996.
- BOYER, R.: La teoría de la regulación, Ed. Alfons el Magnànim, Valencia, 1992.
- BOYER, R.: "Las alternativas al fordismo. De los años 80 al siglo XXI", en BENKO y LIPIETZ (1994).
- BUENO, E. y MORCILLO, P.: Fundamentos de Economía y Organización Industrial, McGraw Hill, Madrid, 1993.
- CEPAL: Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1990.
- CEPAL: Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 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. : "Lo local y lo internacional. La importancia de las redes de colaboración", Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Valencia 22-26 Junio 1992.
- DEL CASTILLO, J. (Dir.): Manual de desarrollo local. Serie Estudios de Economía. Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994.

- DEL RIO, C. y CUADRADO, J.R.: "El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional", en CURBELO y otros, 1994.
- DRUCKER, P.: La sociedad poscapitalista, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1993.
- ECHEVARRIA, M.C.: "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española, Boletín Económico de Información Comercial Española, N° 2387, Madrid, 18-24 Octubre 1993.
- 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.
- ESPINA, A: "Una política de cooperación para los sistemas productivos locales", Economía y Sociedad, No. 11, Madrid, Diciembre 1994.
- FAJNZYLBER, F.: "Competitividad internacional: evolución y lecciones". Revista de la CEPAL, No. 36, Santiago de Chile, 1988.
- FUNDACION FRIEDRICH EBERT/CORFO: PYME, un desafío a la modernización productiva, Santiago de Chile, 1994.
- GAROFOLI, G.: "Modelos locales de desarrollo", Revista Estudios Territoriales, N° 22, Madrid, 1986, pp. 157-168.
- GAROFOLI, G.: "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.
- INSTITUTO DE LA MEDIANA Y PEQUEÑA INDUSTRIA (IMPI): Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial 1994-99, Madrid, Julio 1994.
- LEBORGNE, D. y LIPIETZ, A.: "Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos", en BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1994).
- NORTH, D.C.: Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, 1993.

- OMAN, Ch.: "Globalización: la nueva competencia", en MONETA, C. y QUENAN, C. (comp.): Las reglas del juego. América Latina, globalización y regionalismo, Ediciones Corregidor, Argentina, 1994.
- OMINAMI, C.: El Tercer Mundo en la crisis. Las transformaciones recientes de las relaciones Norte-Sur, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- 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.
- PEREZ, C.: "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", El Trimestre Económico, No. 233, Enero-Marzo de 1992, pp. 23-64.
- PEREZ, C.: "La modernización industrial en América latina y la herencia de la sustitución de importaciones", Comercio Exterior, México, Mayo 1996.
- PETRELLA, R. (dir.): Los límites a la competitividad. Como se debe gestionar la aldea global, Universidad Nacional de Quilmes. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1996.
- PIKE, F., BECATTINI, G. y SENGENBERGER, W. (comps.): Los distritos industriales y las pequeñas empresas, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- PIORE M. y SABEL, CH.: La segunda ruptura industrial, Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- PORTER, M.: La ventaja competitiva de las naciones, Plaza y Janés, Barcelona, 1991.
- RICO, A.: "La experiencia valenciana en la promoción de la innovación", Papeles de Economía Española, No. 35, Madrid, 1988.
- RICO, A.; MAFE, J. y MAS, F.: "Innovación e Institutos Tecnológicos Sectoriales en la Comunidad Valenciana", Economía y Sociedad, Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid, Diciembre 1988.

- ROSALES, O.: "Política industrial y fomento de la competitividad", Revista de la CEPAL, No. 53, Santiago de Chile, 1994.
- SAKAIYA, T.: Historia del futuro, la sociedad del conocimiento. Ed. Andres Bello, Santiago, Chile, 1994.
- SENGENBERGER, W.: "El desarrollo local y la competencia económica internacional", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 112, 1993.
- TRULLEN, J.: "Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial", Economía Industrial, Madrid, Mayo-Junio 1990.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.: Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Ed. Pirámide, Madrid, 1988.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.: Política económica local, Ed. Pirámide, Madrid, 1993.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. : "Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital", en VAZQUEZ BARQUERO y GAROFOLI (eds.), 1995.
- 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 y otros, 1994.
- WILLIAMSON, O.: Las instituciones económicas del capitalismo, México, 1989.