



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

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

**ILPES**

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

---

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

**Francisco Alburquerque \***

## INDICE

### Página

RESUMEN .....	1
I. EMPRESA, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONOMICO LOCAL .....	3
II. DESARROLLO Y FOMENTO PRODUCTIVO LOCAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA .....	13
BIBLIOGRAFIA .....	25

## RESUMEN

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 de los trabajos 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.

## I. EMPRESA, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONOMICO 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 enseñanzas de utilidad para responder a la cuestión central que convoca este Seminario<sup>1</sup>.

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 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.

---

<sup>1</sup> 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).

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.

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.

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 Barquero, 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, 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 todo- 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 Barquero, 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, confie en los valores y energías locales, valore positivamente el cambio tecnológico, estimule la competencia, y acepte el riesgo (Vázquez Barquero, 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.

## II. DESARROLLO Y FOMENTO PRODUCTIVO LOCAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA

1. 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.

2. 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.

3. 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 desarrollase 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.

4. 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 organizacional.

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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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).

9. 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).

10. 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.

11. 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 -como en aquel modelo- grandes inversiones de

capital las que se precisan para acceder a los sectores más dinámicos (como ocurría anteriormente con la siderurgia, metalmecánica, química básica, o construcción naval, entre otros), sino inversiones en "conocimiento", las cuales dependen más de la "arquitectura" social y territorial que se concierte y construya entre los diferentes actores sociales, públicos y privados, que de la inversión financiera necesaria.

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 (Albuquerque, 1995c).

12. 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 convertirse 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.

13. 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 correspondiente 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.

14. 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

- ALBURQUERQUE, F.: Cambio tecnológico, reestructuración productiva y estrategia de desarrollo, ILPES, Santiago de Chile, LC/IP/R.159, Octubre 1995a.
- ALBURQUERQUE, F.: Espacio, territorio y desarrollo económico local, ILPES, Santiago de Chile, LC/IP/R.160, 6 Noviembre 1995b.
- ALBURQUERQUE, F.: Factores decisivos y rasgos diferenciadores del desarrollo económico local, ILPES, Santiago de Chile, LC/IP/R.161, 16 Noviembre 1995c.
- ALBURQUERQUE, F.: Descentralización y desarrollo productivo. Una reflexión sobre las Instituciones de Fomento Económico Territorial: Las Agencias de Desarrollo regional en España, ILPES, Santiago de Chile, 1996.
- BECATTINI, G.: "Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano", Revista Sociología del Trabajo, Núm. 5, Madrid, Invierno 1988/89.
- BENKO, G. y LIPIETZ. A.: Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la Geografía Económica, Ed. Alfons El Magnànim, Valencia, España, 1994.
- BOISIER, S.: Modernidad y territorio, ILPES, Santiago de Chile, 1996.
- CEPAL: Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992.
- del CASTILLO, J. (dir.): "Iniciativas locales de empleo y declive industrial", Informes OCDE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- del CASTILLO, J. (dir.): Manual de desarrollo local. Dpto. de Economía y Hacienda. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994.
- ESPINA, A: "Una política de cooperación para los sistemas productivos locales", Economía y Sociedad, No. 11, Madrid, Diciembre 1994.
- GAROFOLI, G.: "Modelos locales de desarrollo", Revista Estudios Territoriales, Núm. 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.
- LEBORGNE, D. y LIPIETZ, A.: "Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos", en BENKO y LIPIETZ, 1994.
- PORTER, M.: La ventaja competitiva de las naciones, Plaza Janés Editores, Barcelona, 1991.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.: Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Ed. Pirámide, Madrid, 1988.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.: Política Económica Local, 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.
- WILLIAMSON, O.E.: Las instituciones económicas del capitalismo, FCE, México, 1989.