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

FACTORES DECISIVOS Y RASGOS DIFERENCIADORES DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL *

Francisco Alburquerque Llorens

Edificio CEPAL / Casilla 1567–Santiago / Fax 56-2-2066104 / Santiago–Chile / Tel. 210 2506

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES

L I D E R

Programa Analítico de Lectura

(P A L)

FACTORES DECISIVOS Y RASGOS DIFERENCIADORES DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL */

Francisco Alburquerque

*/ El presente documento forma parte del Paquete Autopedagógico Regional (PAR) del LIDER y se reproduce para uso exclusivo de los participantes en esta actividad.

INDICE

		Página
RESUMEN		v
1.	Introducción	3
2.	Las diferencias más sustantivas entre el modelo de desarrollo fordista y las formas de producción flexible	7
3.	Factores decisivos del desarrollo económico local	12
4.	Rasgos diferenciadores del desarrollo económico local	14
5.	Resumen	18
BIBLIOGRAFIA		21

RESUMEN

Tras señalar las diferencias sustantivas entre el modelo de desarrollo fordista y las formas de producción flexible, el artículo subraya cuáles son los factores decisivos y los rasgos diferenciadores de las estrategias de desarrollo económico local, en contraste con el enfoque convencional del crecimiento económico concentrador.

El artículo es parte de una serie de **Notas de Clase** sobre Desarrollo Económico Local impartidas por el autor en los Cursos y actividades de capacitación y asesoría realizadas sobre el tema por el ILPES a lo largo de 1995. Con anterioridad se publicaron otros dos documentos del autor que forman parte de esta serie de "Notas de Clase". Se trata de "Cambio tecnológico, reestructuración productiva y estrategia de desarrollo", ILPES, octubre, 1995; y "Espacio, territorio y desarrollo económico local", ILPES, noviembre, 1995.

1. Introducción

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 vió 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 (ver **Gráfico 1** que resume los aspectos básicos de un modelo de desarrollo).

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.

GRAFICO 1

ASPECTOS BASICOS DE UN MODELO DE DESARROLLO

1. PARADIGMA TECNOLOGICO

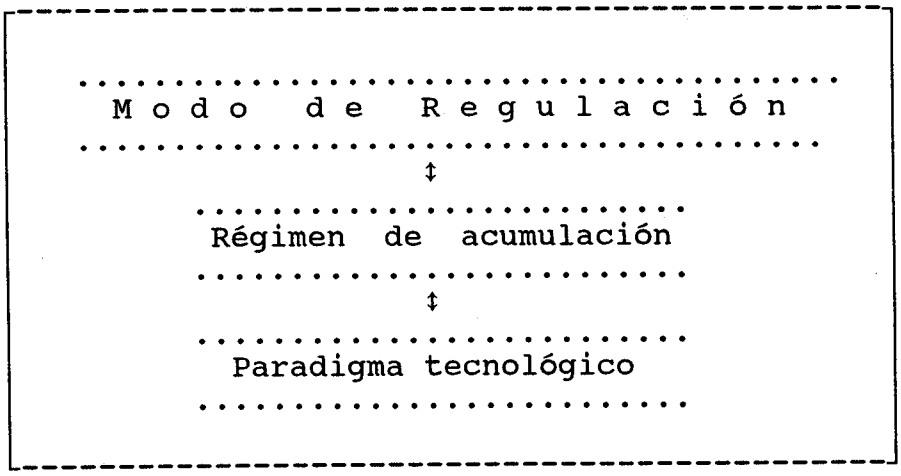
   * Modelo de organización industrial
   * Principios guía de la organización y división del trabajo

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 prestatarios, 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, una situación económica en los países en desarrollo con ritmos de crecimiento agregado del producto superiores a los del mundo desarrollado, aunque dicho crecimiento se encontraba basado en la continuación del viejo modelo primario exportador y/o en la aplicación del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones orientada 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, entre otras consideraciones porque los modelos de desarrollo en los países subdesarrollados están lejos de responder a la caracterización del modelo "fordista", poseyendo rasgos específicos propios.

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 estos 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: i) la expansión permanente de la producción, alentada por una política económica de gestión de la demanda agregada; ii) la búsqueda de economías de escala internas a la empresa; iii) la internación en estas empresas de parte de las

economías externas derivadas del crecimiento económico; y iv) la escasa o nula consideración de las deseconomías externas de aglomeración, contaminación o agotamiento de recursos naturales no renovables, derivadas de los procesos de crecimiento "desarrollista". Todo esto 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 una 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 **mayor 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"[1], 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 2** 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 y el nuevo diseño de las políticas de fomento productivo a nivel endógeno.

2. Las diferencias más sustantivas entre el modelo de desarrollo fordista y las formas de producción flexible

La siguiente exposición pretende destacar los rasgos diferenciados de las formas de producción flexibles respecto a las que caracterizan el modelo de desarrollo fordista. Con ello se pretende únicamente mostrar dichas diferencias extremas 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 autosubsistencia, 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.

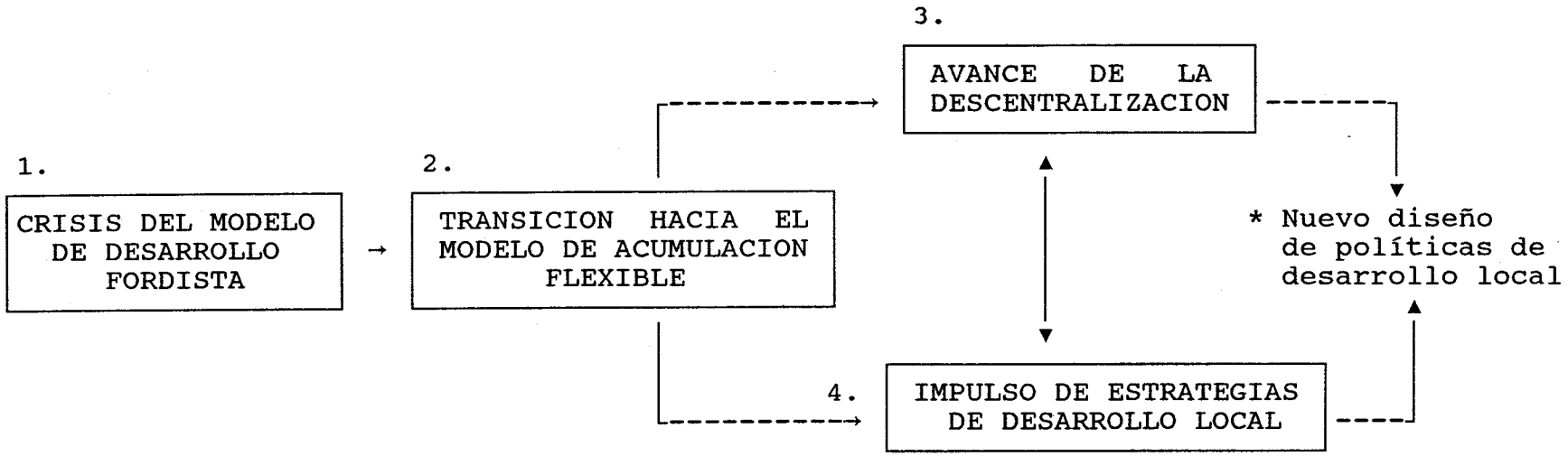
Pese a todo, creemos útil este ejercicio de diferenciación tipológica, ya que puede ayudar a comprender algo mejor el sentido principal de los cambios estructurales más sustantivos en la fase actual de la evolución económica central.

---

[1] Ver, entre otros, Becattini (1988/89), Benko y Lipietz (1994), Garofoli (1986), Trullen (1990).

Gráfico 2

DESARROLLO ECONOMICO LOCAL



∞

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

* Diferencias entre fordismo/postfordismo

* Diferencia con el tipo de desarrollo concentrador
* Importancia de los factores extraeconómicos y territoriales
* Los "distritos industriales"

Como se aprecia en el **Cuadro 1**, 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 basan 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.

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 de organización del trabajo postfordistas subrayan su diversidad y "flexibilidad" (vale decir 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 divesas actividades productivas.

En relación al empleo la mayor estabilidad constatada en los modelos fordistas se trunca ahora con el recurso frecuente a las formas más flexibles, precarias y temporales de contratación de mano de obra que coexisten con una segmentación y heterogeneidad considerable en el mercado de trabajo.

El perfil de ocupaciones muestra en el fordismo un tipo 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 o 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, a veces si excesiva cualificación para las tareas más rutinarias.

Cuadro 1

		FORDISMO	POST-FORDISMO (ACUMULACION FLEXIBLE)
1.	Factor Clave	Petróleo Barato (+ plásticos + petroquímica)	Microelectrónica (bajo coste de manejo de información)
2.	Modelo de eficiencia en la organización del trabajo y forma de producción	. Fábrica - Cadena de montaje - Taylorismo . Producción masiva de productos estandarizados — Uniformidad y repetitividad . Uso intensivo de energía y materiales . Maquinaria especializada y de alto costo . Estabilidad en el empleo . Relaciones laborales estables (Convenios colectivos)	. Producción flexible. Subcontratación . Multiplicidad bienes y servicios — Diversidad y flexibilidad . Uso intensivo de la información/conocimiento . Maquinaria versátil . Precariedad en el empleo . Tiempo parcial
3.	Perfil ocupaciones	. Gran Empresa/Oligopolio . Jerarquía Vertical: Administración y Gerencia separadas (incluso espacialmente) de Producción . Departamento I+D separado de Sector Público . Economías de escala internas a la empresa (Tres dimensiones de escala: producción, instalación y empresa)	. Empresa adaptada al mercado, no necesariamente de gran tamaño. Subcontratación de PYMES . Fusión Administración/Producción/Comercialización en un sistema integrado horizontalmente . Pertenencia a "distrito industrial" y/o red de empresas. Cooperación-competencia. Economías de gama. Economías de escala externas a la empresa e internas al distrito industrial . I+D como colaboración interempresarial y con Sector Público
4.	Tipo Ideal de Empresa	. Grandes empresas petroleras, petroquímica, automóvil, Bienes de Consumo duradero, producción militar . Sector servicios vinculado: distribución gasolina, talleres automóvil, finanzas "al por mayor", industria de la construcción, turismo de masas ...	. Sector electrónico y de información; en particular: componentes y bienes de capital. Industria aeroespacial y aeronáutica . Sector servicios vinculado: servicios empresariales y de gestión, especialización financiera y segmentación residencial inmobiliaria
5.	Ramas motrices	. Carreteras, electricidad . Grandes complejos residenciales . Infraestructura para turismo masivo	. Polivalencia trabajador/a . Dualidad laboral (altamente cualificado y trabajador sin cualificar) . Mercados de trabajo inmigrante
6.	Infraestructura vinculada	. Especialización de la mano de obra: oficina o fábrica . Calificaciones medias trabajador/a	. Infraestructura de telecomunicaciones . Segmentación inmobiliaria . Centros de formación e innovación empresarial
7.	Espacio	. Integración territorial vertical-jerárquica . Competencia interempresarial . Concentración urbana y economías de aglomeración . Polos industriales	. Fragmentación horizontal (redes de empresas locales) . Competencia y cooperación interempresarial territorial . Parques tecnológicos, Institutos Tecnológicos Sectoriales ("Atmósfera territorial")
8.	Planificación/Políticas públicas	. Centralizada, Indicativa (Estado-Nación) . Consenso institucional. Estado Bienestar . Sector Público esencial-Keynesianismo	. Descentralizada . Estratégica . Concertación público-privada. Agencias de Desarrollo Regional/Local

Cuadro preparado por Francisco Alburquerque, 1995.

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

Por el contrario, el tipo de empresa postfordista no basa 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 en redes de pequeñas y medianas empresas, en un entorno territorial donde la cooperación y asociatividad entre empresas permiten 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, por diferencia con la jerarquización vertical 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.

Como se señaló, las principales ramas motrices en el modelo fordista, esto es, las vinculadas al refino del 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 o el turismo de masas; junto a las actividades de servicios e infraestructura relacionadas con dicho modelo, tales 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 o los parques tecnológicos.

El modelo fordista muestra, pues, una concreción en el territorio 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 emrpesarial productiva en el territorio, a fin de garantizar efectivamente la modernización del tejido empresarial local y regional.

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 crecientes de industrialización, terciarización y urbanización, todo lo cual es asimilado a modernización. De este modo, la estrategia de desarrollo "desde arriba", de carácter concentrador y basado en la gran empresa, pasa a ser considerada como la vía fundamental para el logro del mismo. El predominio ideológico de dicha estrategia refuerza, indudablemente, esta percepción acerca del desarrollo.

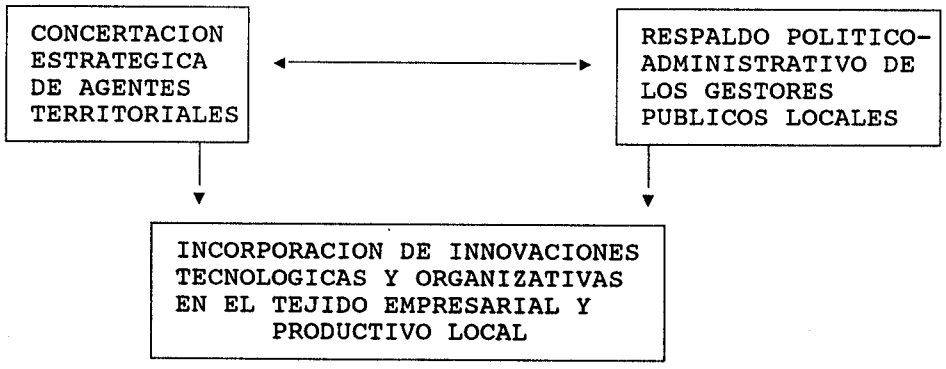
Sin embargo, es preciso subrayar que dicha estrategia de desarrollo concentrador no es la única existente ni la única posible ya que también tienen una importancia decisiva, sobre todo en términos de empleo y territorio, otras estrategias de desarrollo "desde abajo", de carácter más difuso y sustentado 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 (empresarios, entidades financieras, empresas o centros de consultoría, etc.), a fin de lograr la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial y productivo local (ver Gráfico 3.)

GRAFICO 3

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), así como un conocimiento superior de las limitaciones y posibilidades del contexto medioambiental territorial.

En resumen, pues, el impulso del desarrollo económico con equidad y sustentabilidad medioambiental, obliga a diseñar una mezcla inteligente de políticas donde, junto a las encaminadas al logro de los principales equilibrios en el nivel macroeconómico, se impulsen las potencialidades existentes en el territorio, para lo cual tanto los gobiernos regionales como locales deben desempeñar un papel decisivo.

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

Así pues, como se resume en el **Cuadro 2**, mientras las teorías y políticas del desarrollo concentrador señalan al crecimiento cuantitativo o maximización del producto interno bruto como guías del desarrollo, las estrategias de desarrollo económico local muestran un mayor interés y preocupación por la atención 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 medio ambiente. Igualmente, frente a una estrategia basada en el apoyo financiero y tecnológico externo se destaca la importancia de un esfuerzo endógeno de articulación del tejido productivo y empresarial locales, potenciación de recursos propios, involucramiento de las entidades financieras locales y, en suma, 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, como vemos, de cualquier 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 del derrame (o "chorreo") del crecimiento económico a partir de los núcleos centrales (o concentrados) del mismo en 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.

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 y economía local no sólo 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 señala, entonces, 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.

Cuadro 2

ENFOQUE CONVENCIONAL (desde arriba)	vs	ENFOQUE ALTERNATIVO (desde abajo)
* Crecimiento cuantitativo como guía: (Maximización de la tasa de crecimiento del producto)		* Preocupación mayor por: → Mejora en la distribución del ingreso → Sustentabilidad medioambiental → Mejora calidad de vida → Mejora relaciones laborales → Satisfacción necesidades básicas
* Estrategia basada en el apoyo externo (Inversiones extranjeras, ayuda exterior)		* Potenciación recursos propios: → Articulación tejido productivo terrritorial → Articulación tejido empresarial local → Control mayor del proceso de desarrollo
* Tesis del "chorreo" o derrame del crecimiento (La "locomotora" de los países centrales que tira de los restantes países en desarrollo)		* Impulso de iniciativas de desarrollo económico local

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. Un municipio que no emprenda estas actividades queda condenado a distribuir las escasas transferencias sociales recibidas desde arriba, pero no se sitúa como actor de desarrollo en la misma 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. Del mismo modo, ello puede obligar incluso a una necesaria intervención del gobierno local coparticipando en la gestión empresarial directa como parte de ese proceso de construcción social del empresariado innovador.

No hay recetas ni dogmas en la búsqueda del desarrollo económico local. 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, centros de consultoría e investigación científica, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, etc.) en la cual se visualiza la planificación del desarrollo 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. 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. Los valores e instituciones locales permiten impulsar o respaldar el propio proceso de desarrollo; y

iii) Político-administrativa. Las políticas territoriales permiten crear un "entorno" económico local favorable, fomentando el desarrollo del potencial 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 en el nivel productivo y empresarial.

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.

h) El acceso a los servicios avanzados a la producción (información, capacitación empresarial y tecnología, financiación).

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, por ejemplo, se hace preciso 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 local. El resultado de todo ello, lejos de debilitar al Estado, lo fortalece notablemente al reforzar su base social y económica.

5. Resumen

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

En realidad, la acumulación mundial del capital, en este escenario actual crecientemente globalizado y "abierto", es un mosaico complejo y heterogéneo de circuitos diversos de acumulación de excedente, dominados por el núcleo globalizado pero no explicados íntegramente por éste.

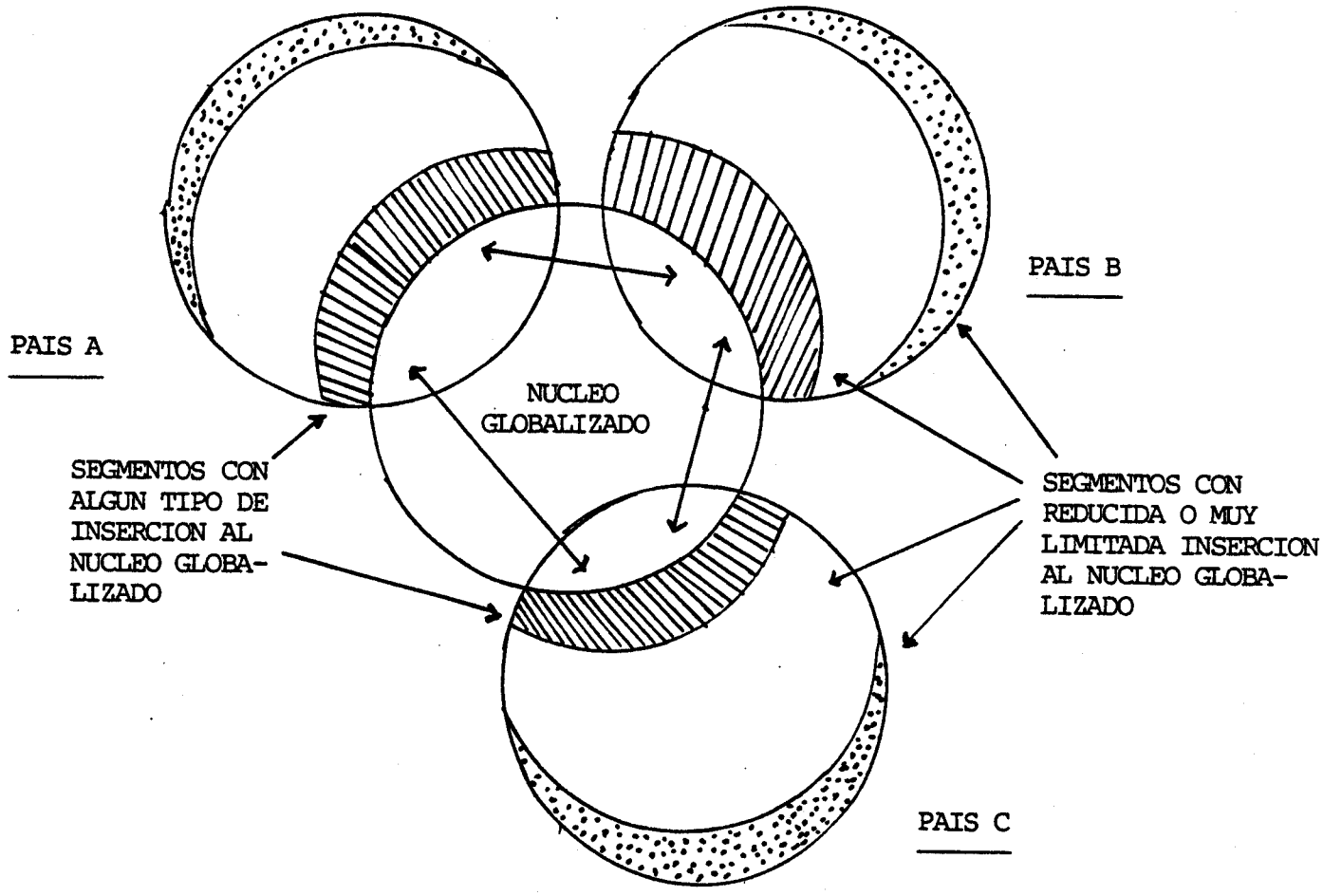
En otras palabras, y como se trata de representar en el Gráfico 4, existe una heterogeneidad importante (y creciente) en la acumulación a escala mundial del capital, ya que si bien algunas fracciones o segmentos de la misma poseen una inserción fuerte con las fracciones integradas al núcleo globalizado transnacional, otros segmentos o circuitos de obtención de excedente económico poseen tan sólo una vinculación reducida, muy reducida o nula a aquél, siendo su lógica de funcionamiento bastante distinta, como son los casos de la economía campesina, las microempresas de subsistencia o el amplio sector informal.

Suponer, pues, que la lógica general de funcionamiento de los grandes grupos transnacionales explica la totalidad de nuestras sociedades, es un error, lamentablemente frecuente. 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 y se alienten de forma decidida los procesos de difusión de innovaciones políticas en el ámbito local y regional.

De este modo, tal como se resume en el Cuadro 3, frente al tipo de crecimiento polarizado, jerarquizado y concentrador se alza el compromiso con un desarrollo más equilibrado territorialmente donde se impulsa la descentralización y la potenciación de las comunidades locales y regionales e, 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. No se trata, pues, en el ámbito de las políticas públicas, de un tipo de actuaciones meramente compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas o deprimidas, o en grupos "focalizados" de personas desfavorecidas. Lo importante es promover iniciativas de desarrollo local endógeno y promoción de empleo productivo para encarar, precisamente, la pobreza y la marginación. Para ello, resulta indispensable concebir una función decisiva de los gobienros públicos locales y regionales (subnacionales) como catalizadores y animadores en la creación del "entorno" institucional, social, económico, político y cultural que impulse el desarrollo del potencial empresarial y productivo territorial.

GRAFICO 4

LA HETEROGENEIDAD DE LA ACUMULACION A ESCALA MUNDIAL DEL CAPITAL



F. Alburquerque 1995

Cuadro 3

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
* No se trata de actuaciones o políticas meramente compensatorias o asistenciales, en áreas atrasadas o deprimidas	* Iniciativas de desarrollo local y generación de empleo productivo para encarar la pobreza y marginación
	* Lo importante es crear el "entorno" institucional, económico, social, político y cultural para impulsar el desarrollo del potencial local ◆ Difusión de innovaciones ◆ Reorganización base empresarial ◆ Infraestructura ◆ Servicios reales y financieros ◆ Capacitación ◆ Información ◆ Descentralización /Autonomía

BIBLIOGRAFIA

ALBURQUERQUE, F. - Cambio tecnológico, reestructuración productiva y estrategia de desarrollo, ILPES, Santiago de Chile, LC/IP/R.159, Octubre 1995.

ALBURQUERQUE, F. - Espacio, territorio y desarrollo económico local, ILPES, Santiago de Chile, Noviembre 1995.

BECATTINI, G. - "Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano", Revista Sociología del Trabajo, N° 5, Madrid, Invierno 1988/89.

BENKO G. y LIPIETZ, A. - Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica. Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1994.

DEL CASTILLO, J. (Dir.) - Manual de desarrollo local. Serie Estudios de Economía. Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994.

GAROFOLI, G. - "Modelos locales de desarrollo", Revista Estudios Territoriales, N° 22, Madrid, 1986, pp. 157-168.

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.

TRULLEN, J. - "Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial", Economía Industrial, Madrid, Mayo-Junio 1990, pp. 151-163.

VAZQUEZ BARQUERO, A. - Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Ed. Pirámide, Madrid, 1988.

VAZQUEZ BARQUERO, A. - Política económica local, Ed. Pirámide, Madrid, 1993.