

## **Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local**

Francisco Albuquerque

CEPAL/ILPES, Naciones Unidas Santiago de Chile

### INDICE

#### I. RETOS DE LA ACTUAL FASE DE CAMBIO ESTRUCTURAL Y CONDICIONANTES DE LA GLOBALIZACION ECONOMICA

1. Cambio estructural y globalización económica, dos conceptos diferentes
2. Políticas de reforma estructural e iniciativas locales de desarrollo

#### II. CAMBIO ESTRUCTURAL Y ECONOMIAS LOCALES

1. Impactos de los cambios estructurales en las economías locales
2. Las adaptaciones flexibles al cambio estructural en el territorio

#### III. TIPOLOGIA Y CARACTERISTICAS DE LAS INICIATIVAS LOCALES DE DESARROLLO

1. Iniciativas locales de empleo (ILE), iniciativas de desarrollo empresarial (IDE) e iniciativas de desarrollo local (IDL)
2. Rasgos específicos de las iniciativas de desarrollo local (IDL)
3. Campos de acción, proyectos y actores de desarrollo económico local
4. Componentes de las iniciativas de desarrollo local
5. Evaluación de las estrategias locales y regionales

Documentos Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local

## I. RETOS DE LA ACTUAL FASE DE CAMBIO ESTRUCTURAL Y CONDICIONANTES DE LA GLOBALIZACION ECONOMICA

### 1. Cambio estructural y globalización económica, dos conceptos diferentes

En el transcurso de las dos últimas décadas las economías y sociedades de la totalidad de los países desarrollados y países en desarrollo vienen conociendo procesos de cambio estructural de amplitud y profundidad considerables. Se trata, como sabemos, de una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y regulación socioinstitucional, así como al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones, públicas o privadas.

En la base de esta fase de reestructuración tecnoeconómica y organizativa que constituye, de hecho, un profundo proceso de cambio social, institucional y cultural, hay que identificar la introducción de innovaciones de carácter radical, que abren nuevos horizontes en lo relativo a los óptimos de producción y funcionamiento competitivo, que alientan la emergencia de nuevos sectores y actividades económicas y el declive de otros sectores "maduros".

Se despliega así todo un conjunto de procesos de "destrucción creadora" (al decir de Joseph Schumpeter), con movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, de desinversión y reinversión de capitales, de destrucción neta de empleos, etc., todo ello -es importante resaltarlo- con efectos desiguales o diferentes en cada territorio.

Los ritmos y la amplitud de estos cambios, así como la secuencia temporal en que son advertidos, son diferentes en cada caso, pero -no obstante-, constituyen exigencias y retos que caracterizan la actual fase de transición tecnológica y organizacional a escala mundial, con efectos diferenciados según las circunstancias y localización de cada economía, lo cual obliga a un inteligente y complejo diseño de políticas para encarar estos retos desde la especificidad de cada territorio.

Así pues, los factores que, en último término, están removiendo radicalmente la base productiva de los diferentes sistemas económicos territoriales, se refieren, entre otros, a:

- i) el tránsito a nuevas formas de producción más eficientes, que concretan la actual revolución tecnológica y organizacional "postfordista";
- ii) la introducción de la microelectrónica, que abre la posibilidad de vincular las diferentes fases de los procesos económicos trabajando en la misma unidad de tiempo real;
- iii) la existencia de cambios radicales en los métodos de gestión empresarial;
- iv) la importancia de la calidad y diferenciación de los productos como estrategia de competitividad dinámica;
- v) la renovación incesante y rápida de productos y procesos productivos, acelerando notablemente los ritmos de obsolescencia técnica y amortización de los activos físicos;
- vi) la identificación precisa de la segmentación de la demanda y la existencia de diferentes nichos de mercado; todo lo cual depende de actuaciones eficientes que deben llevarse a

cabo a nivel interno, esto es, desde la reorganización de la oferta productiva y gestión empresarial.

A estos cambios estructurales debidos a la fase transición tecnológica actual hay que sumar los condicionantes de la creciente globalización de importantes sectores de la economía internacional, en un contexto caracterizado asimismo por la desregulación financiera; la mayor apertura externa de todas las economías; la emergencia de bloques geoeconómicos como forma de respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes y a la necesidad de ampliar mercados; las recurrentes prácticas de neoproteccionismo, en contraposición a las declaraciones habituales en favor del librecomercio; todo lo cual plantea mayores exigencias de competitividad, adicionalmente a los retos de mayor eficiencia productiva o productividad correspondientes a la fase de transición tecnológica estructural arriba señalada.

Otra cuestión relevante que exige ser planteada correctamente se refiere a que, a pesar de las frecuentes simplificaciones que a menudo suelen realizarse en sentido contrario, el sistema económico mundial está lejos de constituir un mercado único y globalizado. En su lugar, hay que insistir en que coexisten en el citado sistema económico mundial un núcleo globalizado de actividades dinámicas cuyo ámbito de mercado es, en efecto, el mercado mundial, junto a un mayoritario grupo de actividades económicas que se desenvuelven en ámbitos de mercado locales o nacionales.

Las cifras oficiales existentes nos señalan que de la estimación del producto nacional bruto mundial realizada por el Banco Mundial, la parte que se comercializa internacionalmente es algo menos del veinte por ciento, lo que quiere decir que más del ochenta por ciento de la producción mundial que recogen las Cuentas Nacionales es de ámbito local o nacional. Hay que tener en cuenta, además, que dichas cifras constituyen solamente una aproximación a la producción mundial real, ya que dejan fuera las actividades productivas de autoconsumo, las cuales son una parte importante en amplias zonas de los países en desarrollo, como es bien conocido.

El sistema productivo mundial está constituido, por tanto, por un conjunto heterogéneo de actividades, parte de las cuales integran el núcleo globalizado del mismo (como un mosaico de subsistemas locales de producción y eslabonamientos productivos de diferente calidad en términos de relaciones laborales, vinculados en redes globales de empresas), junto a otro núcleo diverso y mayoritario de actividades que se desenvuelven en ámbitos y mercados locales y nacionales, protagonizadas de forma predominante por microempresas y pequeñas y medianas empresas.

Es importante, pues, no confundir los desafíos del proceso de cambio estructural con los condicionantes y exigencias de la globalización, aunque debe reconocerse que existe interdependencia entre ambos aspectos, es decir, los cambios tecnológicos tienen también una influencia importante en el aliento del proceso de globalización, del mismo modo que las mayores exigencias de competitividad en los mercados internacionales inducen igualmente a adoptar innovaciones para alcanzar mayores niveles de eficiencia productiva. Pero dicho esto, es claro que los citados procesos se refieren a esferas diferentes, siendo los cambios estructurales un aspecto que apunta esencialmente a la esfera de la producción (y a retos relativos al logro de mayor eficiencia en productividad), mientras que la globalización se refiere esencialmente a la esfera de la circulación en los mercados internacionales (y a exigencias relativas a la competitividad en ellos).

No debe, por tanto, simplificarse la heterogeneidad del sistema productivo mundial reduciéndolo únicamente al núcleo globalizado del mismo. Como señalé anteriormente, no

estamos en un único mercado globalizado, tal como algunas exageraciones o simplificaciones ideológicas señalan. Y tampoco la lógica de funcionamiento de los sectores del núcleo globalizado es la misma que caracteriza a las actividades diversas y dispersas que componen la inmensa mayoría de la producción mundial en los diferentes territorios.

La confusión de los desafíos internos existentes para un sistema productivo y contexto socio-institucional local (que apuntan esencialmente al nivel de eficiencia productiva), con las exigencias mayores de competitividad debidas al contexto externo actual, en un escenario de superior apertura de las diferentes economías, ayuda poco al diagnóstico adecuado de los problemas a superar en las diferentes economías locales.

Por ello es útil insistir en la importancia de no confundir los términos de productividad y competitividad, los cuales, aunque interrelacionados, poseen una clara secuencia en la que la competitividad difícilmente puede alcanzarse sin una base sólida de eficiencia productiva interna.

Similarmente, quizá sea útil recordar la diferencia entre los conceptos de subdesarrollo e inserción externa, los cuales remiten, respectivamente, a las características de desarticulación de la estructura socioeconómica interna, y a la dependiente y frágil posición externa en el contexto internacional de los países subdesarrollados (o "en desarrollo", según la más elegante pero imprecisa expresión con que se les denomina oficialmente). Se trata, como vemos de dos aspectos interrelacionados, pero claramente diferentes.

## 2. Políticas de reforma estructural e iniciativas locales de desarrollo

Las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo obstáculos y rigideces derivadas del sistema de regulación estatista centralizador del pasado. Algunas versiones simplistas -pero bien asentadas- de este tipo de políticas, propugnan la necesidad del desmantelamiento del Estado (o las ventajas del "Estado mínimo"), cuando en realidad de lo que se trata es de su reinvenición y asunción de nuevos roles para asegurar mayor eficiencia y flexibilidad de funcionamiento, incorporando nuevas formas de organización alejadas del burocratismo y cercanas al territorio, en un contexto radicalmente distinto, que obliga a adaptaciones socio-institucionales en los procesos de regulación.

La adaptación a los cambios permanentes y profundos de la actual fase de transición estructural requiere, pues, esfuerzos notables por parte de todos los actores sociales, esto es, no solamente de las empresas (y, en general, los protagonistas de la organización de la producción) y de las Administraciones Públicas, sino del conjunto de organizaciones privadas, públicas o del sector solidario.

El problema radica en que las políticas ortodoxas de ajuste estructural han dado absoluta prioridad a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, tratando de mantener los principales equilibrios básicos de carácter monetario, y orientando en mayor medida las respectivas economías hacia los mercados internacionales, suponiendo que con ello se asegura el desarrollo económico. Estos programas no han estado exentos, como se señala, de un excesivo e innecesario fundamentalismo acerca de la necesidad de reducir el Estado a un nivel mínimo, y proceder a la privatización extensiva de actividades e instituciones, en la simplista suposición de que el sector privado constituye siempre un actor y un ámbito más eficiente que la instancia pública. En realidad, no siempre es así. El caótico y deficiente funcionamiento de la circulación colectiva de microbuses para el transporte

urbano en Santiago de Chile, con toda una larga secuela de mal servicio, peligrosidad en la circulación vial y alarmante contaminación ambiental es sólo un ejemplo que permite mostrar cómo, a veces, la desregulación y la privatización no pueden lograr criterios de eficiencia y calidad en la prestación de servicios o en la producción de bienes.

Los procesos de reforma estructural no han estado, ni están, pues, exentos de la presencia de ideologías y mitificaciones que en poco ayudan a identificar los verdaderos retos y exigencias de adaptación de actividades económicas, empresas, organizaciones e instituciones públicas y privadas, en general.

También conviene insistir en que el funcionamiento de la actividad empresarial no se realiza en el vacío, sino que se encuentra en un determinado territorio o localización geográfica, dentro de un conjunto determinado de eslabonamientos productivos (hacia atrás y hacia adelante) con proveedores de insumos, de un lado, y con clientes y mercados, de otro. En otras palabras, se hace preciso identificar la localización de la empresa, tanto en su territorio concreto, como en su "cluster" (o agrupamiento) respectivo.

La eficiencia productiva no depende, pues, tan sólo de lo que ocurra al interior de la empresa, en términos de su reorganización inteligente. También es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraestructuras básicas y los servicios avanzados de apoyo a la producción existentes en su entorno territorial; y de la eficiencia alcanzada en el conjunto de relaciones y redes existentes en el "cluster" al que pertenece dicha empresa.

Así pues, las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, sino que también "compiten", por decirlo de alguna forma, el entorno territorial e institucional en el que dichas empresas se encuentran, el cual explica también, de forma decisiva, la eficiencia productiva y competitividad empresarial. La existencia de recursos humanos cualificados, la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio o región, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, la disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan disponer de la información de mercados y tecnologías, líneas de comercialización, cooperación entre empresas, etc., son todos aspectos de un mercado de factores estratégicos que hay que construir territorialmente, en un esfuerzo conjunto de toda la sociedad, a través de la concertación estratégica público-privada, para lograr construir entornos innovadores de calidad en los ámbitos locales. Insistir, por tanto, en el maniqueísmo que contrapone las esferas privada y pública, no es - como se aprecia - un camino inteligente. Una sociedad se organiza colectivamente con eficiencia, o no lo hace. Pero ello es, en esencia, una tarea colectiva -o ejercicio sistémico- que requiere instancias de concertación entre actores y mecanismos institucionales de organización económica en cada territorio concreto.

La superación de las rigideces y burocratismo del viejo aparato estatal no está, pues, en el abandono de las instancias de regulación en manos de un sector privado empresarial cuya finalidad última, el máximo lucro, no podrá ser nunca el único criterio organizador de las sociedades democráticas desarrolladas.

Tras varios años de aplicación de reformas macroeconómicas en América Latina, dichas políticas -pese a lograr un mayor control de los equilibrios básicos- no parecen ser suficientes para asegurar la innovación tecnológica y de gestión de su tejido productivo y empresarial, mayoritariamente compuesto por microempresas y pequeñas y medianas empresas; para incrementar la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales existentes; para prevenir la degradación del medioambiente; para difundir el crecimiento

económico de forma más equilibrada en los diferentes territorios; y, en suma, para lograr mejorar el nivel de vida y desarrollo humano del conjunto de la población.

No se cuestiona aquí la necesidad de continuar con las reformas orientadas a garantizar la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento de los mercados; pero el ajuste estructural no puede limitarse a eso. Se requiere acompañar esos esfuerzos con otro conjunto de políticas de nivel microeconómico, así como de adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel mesoeconómico (o intermedio), a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, para la construcción de "entornos innovadores" en cada territorio, capaces de encarar los retos del cambio estructural de forma eficiente.

Es en este contexto en el que han ido surgiendo a lo largo de estas dos últimas décadas un conjunto diverso de iniciativas locales de desarrollo, tratando de generar actividades, empresas, o nuevos empleos a través de:

- i) el estímulo de la innovación creativa y los emprendimientos empresariales, a fin de facilitar mediante una decidida política desde la oferta, los necesarios microajustes en la actividad productiva local;
- ii) la organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados;
- iii) el impulso de la diversificación productiva basada en la diferenciación y calidad de productos y procesos productivos, así como en la mejor identificación de la segmentación de la demanda y la emergencia de nuevas necesidades y mercados;
- iv) la valorización de los recursos endógenos existentes en cada territorio;
- v) la búsqueda de nuevas fuentes de empleo, dejando de lado el supuesto tradicional que vincula la solución de los problemas del desempleo o el subempleo a la recuperación del crecimiento económico. Este supuesto, que subordina las políticas de empleo a las de crecimiento económico del producto, es hoy cuestionado por la incesante incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión, fuertemente ahorradoras de mano de obra, y capaces de generar crecimiento económico y desempleo neto al mismo tiempo;

Estas iniciativas locales de desarrollo son múltiples y diversas, y han sido alentadas desde diferentes territorios subnacionales o locales, sin demasiados apoyos por parte de los gobiernos centrales. El hecho de que aún hoy no estén plenamente reconocidas en las estrategias nacionales de desarrollo de los países, como parte de los esfuerzos "flexibles" del ajuste ante el cambio estructural, disminuye su potencialidad transformadora y de desarrollo.

La recurrente simplificación macroeconómica y el habitual enfoque sectorial de la economía nacional no invitan, precisamente, a esta visión más novedosa, en la cual la economía nacional se contempla no sólo como un conjunto de sectores, sino -también- como un conjunto de sistemas económicos locales. Si esto sucede en el mundo desarrollado, en el caso latinoamericano la situación es aún más incipiente, pues ni tan siquiera existe un esfuerzo de investigación sistemático sobre las experiencias propias de desarrollo económico local en curso, tarea ésta que está aún pendiente de ser abordada, a fin de poder deducir orientaciones solventes en este campo.

En todo caso, el núcleo propositivo básico de este conjunto de iniciativas locales de desarrollo subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con este tipo de ajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir apropiadamente, esto es, en su propio contexto, las actividades de innovación tecnológica y

de gestión, así como la necesaria cualificación de recursos humanos, según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Esto implica subrayar la innovación y la capacidad propia de desarrollo local, más que las modalidades de redistribución desde el nivel central. Por eso, la descentralización constituye una herramienta indispensable en este proceso, al otorgar competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes instancias territoriales.

Ello supone también la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local, a fin de construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio; mejorar la base empresarial innovativa; la calidad y orientación de las infraestructuras básicas; la coordinación de los instrumentos de fomento para microempresas y pequeñas y medianas empresas; el acceso a líneas de financiamiento para este colectivo de empresas de pequeña dimensión; y, en suma, para crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial, como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige, sobre todo, de una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que los poderes públicos, la inversión extranjera y las grandes empresas, el sistema de protección social, o la cooperación internacional aporten las soluciones. Por el contrario, desde esta perspectiva se subraya la importancia de que la gente actúe por ella misma desde sus propios territorios, a través de la movilización de los diferentes actores y organismos, tanto públicos como privados. De ahí que el fortalecimiento de las células básicas de organización de la ciudadanía, esto es, las municipalidades, sea tan importante desde esta perspectiva.

Se hace necesario, por tanto, superar la frecuente identificación de las actuaciones de ámbito local o territorial como políticas marginales o asistenciales, esto es, de nivel redistributivo, cuando se evidencia la necesidad de contemplarlas desde la misma lógica de desarrollo económico, tratando de articularlas mejor con las reformas estructurales emprendidas, a fin de complementar la eficacia de las mismas.

En otras palabras, si los retos principales del ajuste residen en asegurar la innovación tecnológica y de gestión del tejido productivo y empresarial existentes, el cual está compuesto mayoritariamente de microempresas y pequeñas y medianas empresas, la inserción de sólo algunos segmentos de actividades productivas al núcleo globalizado de la economía mundial, no resulta suficiente para difundir aquellas innovaciones tecnológicas y sociales. De ahí que sea preciso acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico y la identificación de "nichos internacionales" de mercado, con políticas de corte territorial orientadas a estos objetivos de transformación productiva de los sistemas locales de empresas.

Por eso es que en la denominada "era de la globalización" sea tan importante trabajar desde "lo local". El "territorio" no puede, pues, confundirse ni simplificarse con la visión en términos de "espacio" homogéneo que incorpora la macroeconomía convencional. El territorio es un actor decisivo de desarrollo, sin el cual no es posible dar respuestas completas ni eficientes al cambio estructural, en esta fase histórica de transición tecnológica, social e institucional.

## II. CAMBIO ESTRUCTURAL Y ECONOMIAS LOCALES

## 1. Impactos de los cambios estructurales en las economías locales

Como es conocido, las dimensiones del cambio estructural son múltiples (tecnológica, económica, demográfica, social, etc.) y exigen igualmente adaptaciones en diferentes planos o niveles, tales como el económico, social, institucional y político. En realidad, los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales, para adaptarse a las nuevas circunstancias y condicionantes, tratando de buscar nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos.

Las políticas públicas tratan de reforzar esos procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a mejorar:

- i) el funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología), a fin de incrementar la productividad;
- ii) la competitividad en los mercados de productos; y
- iii) la eficacia y eficiencia del sector público, mediante el impulso de la reforma del Estado.

Estas políticas tienen una expresión sectorial, pero deben coordinarse territorialmente, a fin de identificar adecuadamente los problemas concretos del tejido empresarial existente en cada ámbito local, el cual está compuesto mayoritariamente por microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), que deben ser, por tanto, objeto de atención preferente, a fin de asegurar similares condiciones de competitividad frente a la gran empresa, y tratar de buscar igualmente la mayor difusión territorial del crecimiento económico y la generación de empleo e ingreso.

A nivel sectorial los cambios implican una reestructuración de actividades "maduras" (acero, textil, construcción naval, etc.) en las cuales la aparición de nuevos competidores basados en salarios más bajos obliga a la búsqueda de nuevas trayectorias o procesos productivos, diferenciación de productos incorporando mejor diseño o calidad, u otras alternativas resultantes de la agregación de mayor conocimiento de tecnologías, mercados y métodos más eficientes y flexibles de organización y gestión empresarial. Junto a este cuestionamiento de los sectores maduros o "sensibles", han ido surgiendo también otros sectores de tecnología avanzada en los campos de las telecomunicaciones, informática, biotecnología, nuevos materiales, energías limpias, etc.

Los procesos de reconversión de los sectores maduros conllevan despidos de mano de obra, principalmente de la de menor cualificación, la cual no suele estar en condiciones de ocupar los nuevos empleos surgidos en las actividades de tecnología más compleja, razón por la cual los esfuerzos de cualificación de recursos humanos constituyen un componente crucial de este proceso de adaptación estructural.

Igualmente, el ritmo de destrucción de empleos parece superar la capacidad de creación de nuevos puestos de trabajo, con el resultado final de una tendencia neta de aumento del desempleo estructural, que es ya también un rasgo de las sociedades desarrolladas, y que

ayuda a explicar alguna de las causas de debilitamiento de las organizaciones de trabajadores, así como la aparición de actitudes insolidarias ante la falta de proyectos emancipatorios que contemplen con mayor lucidez la emergencia de un nuevo tipo de sociedades donde el trabajo individual no sea el único elemento capaz de garantizar la integración social.

Como se señaló anteriormente, los cambios estructurales han sido acompañados (y ciertamente alentados) por la aceleración del proceso de globalización de la economía mundial. Por su parte, las reformas económicas han reducido obstáculos a la competencia y a la inversión extranjera de forma más efectiva que lo que han colaborado a reducir las barreras no arancelarias, las cuales siguen impidiendo, en gran medida, el acceso a los mercados de los países desarrollados a productos decisivos en las exportaciones de países en desarrollo.

A finales de los años ochenta la inversión extranjera creció de manera considerable en los países de la OCDE, y ello estuvo acompañado de un aumento importante de los intercambios entre grandes empresas y en el propio seno de las mismas (flujos intrafirma). Esta globalización de actividades en los principales bloques de países desarrollados y en las grandes empresas constituye una generación creciente de riqueza producida y distribuida a través de un sistema de redes de empresas interconectadas en ese núcleo globalizado.

Conviene no olvidar, sin embargo, que ello afecta, sin embargo, a sólo una parte reducida de la producción mundial, ya que -como antes se señaló- el ochenta por ciento de dicha producción mundial, en promedio, sigue desenvolviéndose en mercados de ámbito local o nacional.

A pesar de ello, todos los procesos de globalización, liberalización, desregulación y despliegue de alianzas estratégicas entre grandes empresas, junto a los retos ya citados del cambio estructural en la actual fase de transición tecnológica, conllevan conjuntamente a un contexto de mayor exposición de los diferentes sistemas productivos territoriales. Dicho de otra forma, la tensión competitiva internacional introduce también progresivamente mayores exigencias en todos los mercados.

Los procesos de adaptación estructural y de globalización exponen a mayores exigencias de eficiencia productiva y competitividad no sólo a las actividades industriales, sino al conjunto de la economía, ya se trate del ámbito rural o urbano, ya sea en los sectores agrario, minero o de servicios.

En este punto cabe señalar que la distinción tradicional en la economía entre sectores primario, secundario y terciario resulta cada vez de menor interés como instrumento analítico y para iluminar la eficiente toma de decisiones, ya que las actividades no están agrupadas de dicha forma en la realidad económica, sino en conjuntos coherentes de eslabonamientos productivos que mezclan actividades procedentes de cualquiera de los sectores arriba citados. Igualmente, hoy día lo relevante es la incorporación de conocimiento tecnológico y organizativo, lo que permite que una actividad de origen primario pueda incorporar elementos de innovación complejos (como la biotecnología o la

información estratégica empresarial), que convierten a dicha actividad en una de mayor contenido tecnológico que la producción metalmecánica tradicional, por citar un ejemplo.

Las exigencias conjuntas del cambio estructural y la globalización exponen al conjunto de territorios a mayores retos y desafíos, ya que las ventajas competitivas dinámicas no se basan tanto en la dotación de recursos naturales abundantes o los salarios bajos, sino en la introducción de componentes de innovación tecnológica y organizativa, así como de información estratégica (en suma, elementos de "conocimiento") que requieren una atención crucial a la cualificación de los recursos humanos como apuesta de futuro. Esto es lo que hace tan necesaria la construcción de los "entornos innovadores" en cada territorio como forma de fomento de las actividades empresariales existentes.

Para mantener la eficiencia productiva y competitividad es crucial mantener la tensión por la innovación incesante, lo cual es un ejercicio que no sólo compete a las empresas, sino a las relaciones de las empresas entre sí y, sobre todo, a las relaciones de las empresas con su propio entorno territorial desde el que se construyen las citadas ventajas competitivas dinámicas.

Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción que requieren hoy los procesos de innovación productiva y empresarial.

Las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) deben encontrar, pues, en su entorno territorial inmediato los insumos estratégicos para la innovación productiva y de gestión tales como la información sobre tecnologías y mercados; asesoría en gestión empresarial y tecnológica; prospección de mercados y logística comercial; capacitación de recursos humanos; cooperación empresarial; líneas de financiación de capital riesgo y sociedades de garantía recíproca y de avales; etc.

De esta forma, las MIPYMES podrán desplegar redes locales con proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación, u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración, y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores (partenariado) en el territorio, reduciendo con todo ello los niveles de incertidumbre y los costos de transacción.

De esta forma, el territorio y el medio local se convierten en lugar de estímulo de innovaciones y de amplificación de informaciones, actuando como suministrador de recursos estratégicos y externalidades positivas para la eficiencia productiva y la competitividad empresarial.

Como se aprecia, entre los factores estratégicos para la construcción de estos entornos innovadores territoriales podemos diferenciar algunos de naturaleza tangible, tales como la composición sectorial de la base económica local, los tipos y tamaño de empresas, la estructura y nivel de costos y precios de los factores, la naturaleza de los productos y procesos productivos, el medioambiente, las infraestructuras físicas, etc.

Pero otros factores son de naturaleza intangible, y dependen de la capacidad de los empresarios y de los actores locales en general, tanto públicos como privados, para crear o mantener las condiciones e institucionalidad apropiadas para el fomento de las innovaciones productivas y de gestión, a través del despliegue de acuerdos de concertación estratégica y su concreción en instituciones o agencias de desarrollo local. Estos componentes intangibles son, pues, determinantes en el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local.

Todos estos procesos de "destrucción creadora" de actividades económicas locales han existido siempre, aunque en el momento actual se producen de forma más radical y acelerada, afectando a amplios colectivos de población y territorios, con impactos mayores en términos de desempleo, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Por supuesto, la intensidad de tales impactos es diferente en unos casos y otros, dependiendo del perfil productivo territorial, de si se trata de un medio rural o urbano, u otras características específicas.

En el medio urbano, con diferencias notables según los distintos tipos de ciudades, estos cambios estructurales afectan a la propia evolución de las mismas, ya que en ellas se reflejan, entre otros, los procesos de desindustrialización, o la inmigración procedente de la crisis del medio rural, con el consiguiente declive de algunos barrios y el incremento de problemas urbanos; junto al crecimiento en otras áreas urbanas en las que se concentran los servicios financieros, los servicios avanzados a empresas, o las zonas residenciales para los grupos de alto ingreso. Se da así, simultáneamente, la coexistencia de economías externas derivadas de la aglomeración de actividades del "terciario avanzado", que se concentra en algunas áreas o barrios de las ciudades medias y grandes, junto a deseconomías debidas a la misma aglomeración urbana, con incremento de problemas y violencia social, degradación del medioambiente, etc.

En el medio rural el panorama es algo diferente, ya que en él, la crisis de la agricultura tradicional; la temporalidad de los trabajos agrícolas; la despoblación ocasionada por la emigración (sobre todo de los contingentes más jóvenes) a las ciudades; el déficit de infraestructuras básicas y de servicios personales y empresariales; o el deterioro del medioambiente por el uso reiterado de prácticas de cultivo inapropiadas o por la deforestación provocada por la falta de fuentes de energía alternativas; son, entre otros, problemas que sitúan, por lo general, las posibilidades de gestión municipal en escenarios bien adversos.

Junto a ello existen, no obstante, algunas potencialidades vinculadas a la mayor valorización social del espacio rural desde el punto de vista de la producción de los bienes ambientales; así como a las posibilidades de diversificación productiva a partir de actividades de origen agrícola, ganadero o forestal; la potenciación de la artesanía o la pesca artesanal; las diversas opciones de turismo rural o turismo ecológico; que, entre otras alternativas, deben contemplarse en el impulso del desarrollo económico local en el medio rural, el cual no es sólo escenario de la actividad agraria, como puede advertirse. Las posibilidades hoy día mucho mayores que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, ya sea mediante los modernos sistemas de información geográfica, o para superar algunas

de las dificultades de la mayor distancia geográfica, deben ser orientadas a indagar nuevas oportunidades de diversificación productiva y de generación de empleo e ingreso en el ámbito rural, a fin de lograr mantener la población de forma más equilibrada en el territorio, lo cual es, además, necesario desde el punto de vista de la sustentabilidad ambiental.

Así pues, los impactos del ajuste estructural son muy diferentes en los distintos territorios. En algunos casos encontramos la crisis de sectores industriales maduros, como la siderurgia, construcción naval, química básica, sector textil, o extracción de carbón, entre otros, ante lo cual la gestión del desarrollo económico local debe enfrentar problemas de reconversión industrial y recualificación de recursos humanos, lo cual requiere, por lo general, apoyos sustantivos desde las esferas de la Administración central y regional.

De otro lado, encontramos también economías locales que pueden aprovechar las nuevas oportunidades creadas por las tendencias de dinamismo existentes en el contexto global (como es el caso de territorios situados en los nuevos corredores de comercio o turismo internacional, o en la cercanía de las áreas metropolitanas dinámicas), casos en los que deben gestionarse problemas de crecimiento y presencia de inversiones foráneas, a fin de articularlas en mayor medida con las actividades productivas y los recursos locales. También pueden darse situaciones mixtas, que combinen en algunos territorios ambas situaciones de declive de algunos sectores junto a la emergencia de nuevas oportunidades. Documentos Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local

## 2. Las adaptaciones flexibles al cambio estructural en el territorio

En los últimos veinte años, desde el surgimiento de los "distritos industriales" italianos, han ido emergiendo en diversos países de Europa Occidental importantes iniciativas locales que constituyen, en la práctica, ejercicios de adaptación flexible a las nuevas y mayores exigencias y dificultades de la reestructuración o ajuste estructural, y que se caracterizan por el intento decidido de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos endógenos a través de la mejor articulación en redes de los diferentes actores socioeconómicos locales (empresas, universidades, municipalidades, centros tecnológicos, consultorías, entidades financieras, etc.), a fin de incorporar mayores contenidos de intangibles en el valor agregado de conocimientos concretos en la actividad productiva y la gestión empresarial, ya sea mediante la mejor vinculación entre los sistemas de educación y capacitación con el perfil del sistema productivo local, la mejora de la comercialización, diseño y calidad de los productos, la entrega a tiempo, etc.

La construcción de entornos innovadores territoriales mediante una política combinada de fortalecimiento de las Administraciones Locales (regiones, provincias y municipios) y el fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas son, pues, ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas de desarrollo local, en las cuales la decisión y lucidez de los responsables locales y regionales es un aspecto crucial.

Estas experiencias de desarrollo local, entre las cuales los "distritos industriales" italianos y las agencias de desarrollo regional o local en España son, quizás, los casos más emblemáticos, muestran una diversidad de trayectorias y de formas de organización de la

producción y los mercados, pero tienen, no obstante, muchos rasgos comunes que conviene reseñar, una vez más:

- i) Un territorio de referencia con una cierta homogeneidad, donde operan redes de actores con comportamientos identificables e independencia de decisión, y donde funciona un aprendizaje dinámico que permite a los actores modificar sus comportamientos según los cambios en el contexto externo, tratando de buscar soluciones apropiadas a las nuevas situaciones.
- ii) Modos de coordinación institucional más o menos formalizados, así como recursos de cooperación y de intercambios entre empresas locales, combinando a la vez relaciones de asociatividad y de mercado.
- iii) Una actitud social favorable ante la innovación tecnológica, así como capacidades específicas para la misma, dentro de una cultura local de desarrollo, capaz de producir sinergias locales y aprovechar impulsos externos favorables.
- iv) Dotación de factores de producción intangibles, tales como el "saber-hacer", la existencia de centros de investigación y desarrollo (I+D) próximos a los núcleos empresariales decisivos, la cultura técnica, etc., los cuales constituyen la base de las ventajas competitivas dinámicas y de la generación de externalidades positivas y de efectos de proximidad favorables a la innovación productiva y empresarial.
- v) Un mercado de trabajo local flexible, transparente y dinámico, capaz de proporcionar señales claras y rápidas para asegurar permanentemente el suministro de información para la cualificación de los recursos humanos y el diseño de itinerarios personales para el empleo; y una mano de obra móvil, especializada y polivalente, abierta a la innovación, a la cultura técnica y al espíritu de empresa.
- vi) La existencia de organismos de desarrollo local, resultado de la concertación público-privada de actores territoriales, los cuales implementan los acuerdos por el desarrollo y el empleo a nivel local, y son respaldados por autoridades locales dinámicas y lúcidas respecto a su importante rol como catalizadoras y animadoras de tales iniciativas.

En algunos casos estas iniciativas innovadoras descansan en sistemas de redes de pequeñas y medianas empresas que constituyen verdaderos "distritos", pero en otras ocasiones pueden coexistir con la presencia de grandes empresas, las cuales subcontratan localmente algunas actividades sustantivas de la base económica local. Tampoco faltan situaciones donde la lógica funcional y sectorial de la gran empresa domina toda la escena, imponiendo su propio ritmo al conjunto de la economía local, o bien se sitúa en ella a modo de "enclave", con limitados o reducidos efectos de difusión hacia el resto de las actividades económicas locales.

Como vemos, las nuevas exigencias de la actual fase de reestructuración o ajuste estructural, unidas a los impactos derivados del despliegue de los procesos de globalización económica internacional (los cuales poseen también su impacto y oportunidades a nivel territorial, como hemos señalado), provocan un conjunto de situaciones a nivel local bien

complejo y diferenciado. Es por ello que no es posible dar respuestas eficientes en términos de políticas de desarrollo ante tan diversas situaciones económicas desde una aproximación centralista y sectorial. En su lugar se requiere un diseño de políticas en el que las Administraciones Locales (regionales, provinciales y municipales) intervengan como actores decisivos en el ejercicio de concertación de actores públicos y privados para hacer frente a las diferentes situaciones.

En tal sentido, cabe citar también la reducida validez de la información recolectada desde las instancias centrales, con un excesivo nivel de agregación, lo que la impide constituirse en herramienta apropiada para la actuación a nivel local. Dicho tipo de información económica se ocupa, además de los resultados del proceso económico, cuando lo que se requiere, desde el punto de vista del desarrollo local, es una información estratégica sobre capacidades de desarrollo en cada territorio, a fin de poder adoptar políticas inteligentes ante la complejidad del cambio, en un escenario crecientemente "globalizado".

Vemos, en suma, que el desarrollo no se difunde por una sola vía, esto es, la basada en la gran empresa, la producción a gran escala y la gran concentración urbana, sino que también se despliega por una vía más "difusa", a través de diversas iniciativas basadas en sistemas locales de empresas o "distritos", los cuales muestran también su eficiencia en la organización productiva, al tiempo que indican cómo desde los territorios es posible impulsar y protagonizar políticas de desarrollo, aún con las dificultades o datos del actual contexto internacional.

También en este punto, para finalizar, hay que hacer alusión a la pervivencia de las simplificaciones ideológicas existentes en las interpretaciones habituales de los discursos neoliberal conservador y marxista tradicional. En el primero se tiende a reducir la compleja realidad socioeconómica en un cuadro macroeconómico monetario en el que no están los actores, ni el territorio, ni el medioambiente, ni las instituciones o la cultura. En el segundo, se tiende a confundir el núcleo globalizado de la economía mundial con la totalidad de la misma, despreciando igualmente la importancia de las MIPYMES y la producción y mercados de ámbito local, los cuales sencillamente no son considerados, se identifican como economía informal, o como fracciones de capital irrelevantes.

De ninguno de estos discursos simplificadores, igualmente despreciativos con la investigación empírica, puede deducirse propuesta sustantiva alguna en términos de desarrollo económico. La simplificación conservadora, al menos, insiste en la estabilidad macroeconómica, la cual es, en efecto, una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr la innovación tecnológica y organizacional que requieren los procesos de desarrollo en la base productiva y empresarial.

Habrá que insistir, pues, en que la inmensa mayoría de las actividades productivas en el mundo se caracterizan por desenvolverse en mercados locales y nacionales, las cuales están, además, protagonizadas por microempresas y pequeñas y medianas empresas que precisan, para poder innovar y fortalecer su eficiencia productiva y competitividad, de una decidida política de construcción territorial de entornos institucionales apropiados, y no únicamente confiarse en la estabilidad macroeconómica y la inserción en algunas actividades vinculadas a determinados nichos de mercado dinámicos a nivel internacional.

El debate ideológico debería ser sustituido por una mayor exigencia de comprobaciones empíricas ya que, en suma, el compromiso de los intelectuales debe partir de los hechos, y no de la sustitución de los mismos por fantasías y prejuicios, por mucho que éstos crean provenir de visiones supuestamente críticas.

### III. TIPOLOGIA Y CARACTERISTICAS DE LAS INICIATIVAS LOCALES DE DESARROLLO

#### 1. Iniciativas locales de empleo (ILE), iniciativas de desarrollo empresarial (IDE) e iniciativas de desarrollo local (IDL)

En el análisis de las iniciativas locales que han ido surgiendo en diversos países desarrollados en estas dos últimas décadas como formas flexibles de adaptación al cambio estructural, cabe distinguir tres tipos diferentes, según que el objetivo principal de las mismas se haya orientado, respectivamente, a la creación de empleo, al desarrollo de nuevas empresas, o al desarrollo económico local en sentido amplio.

Desde el inicio de los años ochenta, las iniciativas locales de empleo (ILE) surgen como resultado de la conjunción de esfuerzos a nivel local para tratar de encarar el creciente problema del desempleo provocado por la crisis estructural y la destrucción neta de empleo que conlleva la actual revolución tecnológica y de gestión. Dichas iniciativas tratan de dar respuestas apropiadas, en cada territorio, a las circunstancias específicas del desempleo, problema éste que la aproximación desde el nivel central y las políticas macroeconómicas y sectoriales no parecen capaces de resolver.

De esta forma, a nivel local, y con una colaboración decisiva desde las municipalidades, se ha ido desplegando un conjunto diverso de iniciativas orientadas a la creación de empleos independientes; a la formación de pequeñas empresas individuales o cooperativas para la realización de determinadas actividades o prestación de servicios; o a la constitución de redes de ayuda en la lucha contra la exclusión social mediante la creación de actividades productivas. En otros casos se ha estimulado la constitución de observatorios del mercado de trabajo a nivel local, así como la elaboración de bases de datos sobre el empleo y otras iniciativas, todas ellas tratando de definir con la mayor precisión posible los itinerarios personales en la búsqueda de empleo en cada territorio. En algunos casos, para la implementación de estas iniciativas, se han reorientado y gestionado directamente, desde el ámbito local, recursos proporcionados por las instancias centrales de la Administración Pública.

Las iniciativas locales de desarrollo empresarial (IDE) surgieron adicionalmente a las iniciativas locales de empleo, como resultado de la mayor valorización social del papel de la pequeña empresa y el reconocimiento de su importancia en la creación de empleo e ingreso y en la difusión territorial más equilibrada del crecimiento económico. En tal sentido, dichas iniciativas de desarrollo empresarial buscan promover valores culturales favorables al espíritu empresarial innovador, la creatividad, y la asunción del riesgo, tratando de estimular el surgimiento de empresas en grupos de población tradicionalmente alejados de estas prácticas y actitudes, como los desempleados, mujeres, jóvenes o

inmigrantes. Se trata, en lo esencial, de luchar contra la lógica de subsidio o la pasividad de estos actores sociales, a fin de estimular la necesidad de dar respuestas propias basadas en un mejor aprovechamiento de las potencialidades existentes.

La puesta en marcha de redes locales o agencias de formación, de apoyo y seguimiento para la creación de empresas, financiadas por programas gubernamentales o por fundaciones privadas, constituyen iniciativas de este tipo, al igual que los programas de ayuda a la creación de empleos independientes o de pequeñas empresas por los propios desempleados.

Las iniciativas de desarrollo local (IDL) suponen, finalmente, un paso adicional al de las anteriores iniciativas locales de empleo e iniciativas de desarrollo empresarial, las cuales resultaban insuficientes por sí mismas para provocar procesos de desarrollo dinámico a nivel local. Se trata, en este caso, de enfocar de forma más integral los diferentes problemas de la cualificación de los recursos humanos locales para el empleo y la innovación de la base productiva y tejido empresarial existentes en el ámbito local. De esta forma, las IDL vienen a coordinar y reemplazar en un cuadro coherente las iniciativas locales dispersas que habían ido surgiendo, primero, en la búsqueda de empleo y, luego, en la promoción de empresas a nivel local. El desarrollo económico local es, pues, el proceso por el cual los actores o instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio.

Además de coordinar las iniciativas anteriores (por el empleo y el desarrollo empresarial), las IDL se orientan a mejorar las condiciones del entorno local, tratando de construir un ambiente territorial favorable a la actividad empresarial innovadora, dando con ello una señal clara de las apuestas territoriales por la modernización productiva y la decisión para enfrentar el cambio estructural de forma decidida.

El énfasis se pone, entonces, no sólo en los indicadores habituales de resultados cuantitativos, sino, fundamentalmente, en los aspectos cualitativos y extraeconómicos (sociales, culturales y territoriales), los cuales son integrados como factores aglutinantes y facilitadores del desarrollo, en su capacidad para buscar soluciones desde el propio ámbito territorial, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y la vinculación en redes de los diferentes actores socioeconómicos locales.

Se rechaza así, implícitamente, la visión habitual del desarrollo como resultado de una secuencia única de transición hacia la industrialización, la urbanización y la gran empresa, subrayando la diversidad de situaciones y estrategias de desarrollo posibles en cada territorio, según sus características específicas, recursos y potencialidades. En esta perspectiva, como se ha señalado, el territorio pasa a ser un actor decisivo de desarrollo, al constituir el referente principal del proceso y un ámbito definido de interacción y decisión para los diferentes actores sociales.

Las IDL tienen, pues, un contenido territorial en la medida que responden a problemas identificados localmente; son concebidas para alcanzar objetivos locales; y protagonizadas por actores locales; lo cual las diferencia de las actuaciones de desarrollo regional

concebidas a iniciativa de los gobiernos y administraciones centrales, con finalidades esencialmente redistributivas.

## 2. Rasgos específicos de las iniciativas de desarrollo local (IDL)

Como vemos, uno de los rasgos específicos de las IDL es el énfasis que se pone en los procesos, la dinámica económica y social, y los comportamientos de los actores o agentes locales, más que en los resultados cuantitativos. De esta forma, se parte de la convicción de que las disparidades entre economías locales son también reflejo de diferencias existentes en capacidades de iniciativa frente a los problemas o contexto existentes, y no se explican por las diferentes tasas de crecimiento del producto, lo cual no constituye nada más que un resultado del proceso de desarrollo.

Esta diferencia entre la información sobre capacidades de iniciativa (las cuales no se limitan al ámbito económico exclusivamente) e información acerca de resultados, es crucial ya que, por lo general, la información económica disponible tiende a referirse a los resultados del proceso y, de forma menos sistemática y precisa, a las capacidades de iniciativa y características explicativas del proceso mismo de desarrollo local, sus recursos, actores y potencialidades. Ello obliga a las IDL a abordar desde el inicio una decidida concentración de esfuerzos y recursos humanos para cubrir esta laguna informativa, ya que sin una precisa identificación de la problemática económica territorial y sus potencialidades no resulta posible decidir los instrumentos y políticas apropiadas.

De este modo, como se aprecia, las IDL poseen un visión más integradora y superadora de la habitual percepción sectorial de la economía, al articular en el territorio los diversos planos de lo económico, social, medioambiental, cultural, e institucional, tratando de dar al conjunto una coherencia mayor en la estrategia de desarrollo local. Esta voluntad de integración de los diferentes aspectos económicos, sociales, institucionales, ambientales, etc., se basa en la idea de que no es correcto deslindar las políticas económicas, sociales o ambientales, ya que todas ellas son parte de las políticas de desarrollo, no siendo las políticas sociales o ambientales ningún coste o traba para el desarrollo económico, sino inversiones estratégicas del mismo. En efecto, la valorización del recurso humano, portador de conocimiento, es la variable decisiva de la apuesta de futuro, así como lo es, también, la evaluación previa para la elección de las opciones más sustentables ambientalmente, a fin de preservar nuestro activo principal (del que formamos parte), la naturaleza.

Esta integración de diversas facetas no puede plantearse eficientemente desde una sola instancia central, y requiere una aproximación desde cada territorio o ámbito local concreto, a fin de buscar una coordinación y combinación apropiada de recursos internos y externos, movilizados principalmente por la concertación estratégica de actores territoriales, públicos y privados.

Junto a este rasgo de integración territorial de actividades e instrumentos, cabe añadir también el fomento de la diversificación productiva como factor de solidez de la economía local, tratando de reducir los excesivos niveles de vulnerabilidad o dependencia externa. Este esfuerzo de diversificación productiva, que debe indagarse a partir de las actividades

económicas existentes y de las oportunidades nuevas que puedan plantearse de forma viable, obliga a la dotación en el entorno innovador territorial de organismos dedicados a promover estas iniciativas y posibilidades de diversificación, para lo cual los centros de empresa e innovación, o los parques tecnológicos pueden ser herramientas útiles. En todo caso, es claro que las economías y sociedades locales más diversificadas poseen mayor capacidad de enfrentar los cambios y generar efectos multiplicadores internos en términos de nuevas actividades productivas, y nuevas fuentes de empleo e ingreso.

Otra característica importante de las IDL se refiere a su desenvolvimiento a partir de una lógica de proyecto, esto es, no responden a una secuencia previamente planificada y definida, sino que proceden mediante ajustes sucesivos, paso a paso, según decisiones que los propios actores locales e institucionalidad existentes van decantando. Un planteamiento como éste tiene mayor capacidad para responder adecuadamente a los cambios e incertidumbre del contexto actual, a la complejidad de los problemas, a los funcionamientos imprevisibles de los mercados, y los comportamientos aleatorios de los actores. Ello permite, también, traducir con más rapidez ideas y oportunidades en acciones, adaptándolas a los entornos específicos y a las circunstancias cambiantes.

Este modelo de intervención, como resultado de adaptaciones y exploración incesante, requiere competencias y habilidades precisas y descansa ampliamente en el aprendizaje por la experiencia o la transferencia de las "mejores prácticas" como guía para la acción.

En todo caso, tal concepción del desarrollo es claramente diferente, tanto del planteamiento que confía sólo en las fuerzas del mercado (la "mano invisible") para organizar los elementos de la oferta y difundir de forma equitativa el empleo y el ingreso sin necesidad de intervención pública; como de la planificación centralista y su burocrático andamiaje de instrumentos y recursos organizados verticalmente desde las instituciones públicas centrales para promover los procesos de desarrollo. Nótese que en este segundo caso no me estoy refiriendo tan sólo a la fracasada práctica en los países del "socialismo real", sino también al funcionamiento centralista y jerarquizado de las administraciones públicas en los países latinoamericanos y caribeños, así como de algunos organismos que todavía perviven inercialmente en la rememoranza de antiguas prácticas.

Así pues, las IDL suponen, de algún modo, una gestión flexible que trata de corregir, al mismo tiempo, las imperfecciones de los mercados que restringen el potencial de desarrollo y las posibilidades de innovación de las MIPYMES; y los efectos indeseables de las intervenciones públicas centralistas, la rigidez burocrática y reglamentaria, o la sumisión a los ciclos electorales, entre otros aspectos.

La puesta a punto de entidades mixtas, ya sea agencias de desarrollo local (o regional) entre actores públicos y privados, situadas entre el "mercado" y la "jerarquía", susceptibles de corregir estos tipos de imperfecciones constituye, por tanto, otra característica importante de las iniciativas más exitosas de desarrollo local.

En sentido amplio, el desarrollo económico local es resultado de decisiones y actuaciones que se despliegan en tres ámbitos distintos. De un lado, están las actuaciones internas a las empresas, tales como las decisiones de inversión, la cualificación de los recursos humanos,

las mejoras de la organización y gestión empresarial, etc.; de otro, las actuaciones realizadas de forma asociativa (creación de redes) entre empresas vinculadas entre sí a través de eslabonamientos productivos o pertenecientes a sectores conexos; y, finalmente, están las relaciones existentes entre las empresas y el entorno territorial donde éstas se encuentran, ya que dicho entorno debe facilitar el acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción, y poseer los componentes de infraestructura de calidad apropiados.

Las actuaciones externas a las empresas, que dotan al territorio o ámbito local de mayores capacidades para estimular su base económica y mejorar el clima innovador empresarial, involucran campos de acción muy diversos, tales como los relativos a la calidad y orientación de las infraestructuras básicas, la gestión no especulativa del suelo, la formación y el empleo, la creación y fomento de empresas, la difusión de la investigación y desarrollo (I+D), la financiación de las MIPYMES, la coherencia entre las políticas sectoriales y territoriales, la promoción comercial, el estímulo de la cultura local de desarrollo, etc. Incluso las actuaciones tradicionalmente consideradas como propias de las esferas social, urbanística o ambiental (tales como los programas frente a la pobreza, la política de vivienda o las actuaciones en favor del medioambiente), pueden ser replanteadas desde la perspectiva del desarrollo económico local, a fin de asegurar su mayor eficiencia y eficacia, en relación a los objetivos que persiguen.

En cada uno de estos diversos campos de acción es posible identificar proyectos específicos, de diferente tamaño o envergadura, que los actores locales planteen, desde las fases iniciales de su diseño o concepción, hasta su puesta en marcha, seguimiento y evaluación.

Los actores locales pueden ser públicos, privados o mixtos, esto es, resultado de la concertación entre ambos. Los principales actores públicos locales son las autoridades subnacionales (municipales, provinciales y regionales) que están al frente de las correspondientes administraciones territoriales. Otros actores públicos relevantes pueden ser las universidades y liceos técnicos, centros de extensión tecnológica, entidades de capacitación y consultoría empresarial, entidades financieras públicas, etc.

Entre los actores privados hay que señalar las asociaciones y cámaras de empresarios, entidades financieras privadas, cooperativas de trabajadores y campesinos, sindicatos, centros de capacitación y universidades privadas, organizaciones no gubernamentales, etc. Las agencias de desarrollo local o regional son una de las expresiones de la institucionalidad concertada entre los diferentes actores sociales territoriales más importantes.

Finalmente, hay que señalar que la transferencia de recursos, competencias y responsabilidades hacia las administraciones locales, que implica el despliegue de los procesos de descentralización; o hacia organismos privados o mixtos, según el resultado de los procesos de privatización; suponen una modificación -a veces profunda- del reparto de papeles y relaciones entre los diferentes actores públicos y privados. El avance de estos procesos de descentralización y privatización suele afectar bastante más a las acciones diseñadas y puestas en marcha por actores locales (a veces financiadas por programas nacionales), que a los proyectos más importantes elaborados desde el nivel central (como

los de infraestructura, por ejemplo). En todo caso, en ocasiones no resulta fácil disociar las iniciativas locales de las acciones emprendidas en el marco de las políticas regionales o sectoriales, que tienen su despliegue en el territorio en cuestión.

#### 4. Componentes de las iniciativas de desarrollo local

Las iniciativas locales de desarrollo subrayan algunos componentes principales tales como:

- i) la cualificación de los recursos humanos,
- ii) la construcción de redes e institucionalidad para reforzar el funcionamiento de los mercados,
- iii) el fomento de MIPYMES y creación de nuevas empresas,
- iv) la construcción de entornos innovadores a nivel territorial, y
- v) la importancia de los factores intangibles como elementos de éxito en dichas iniciativas.

i) Los niveles de cualificación, calidad y flexibilidad de los recursos humanos son determinantes en la capacidad de las empresas para enfrentar las mutaciones estructurales. Dichas aptitudes no son únicamente de naturaleza técnica o profesional, sino que requieren también capacidades de gestión empresarial e innovación, así como habilidades para analizar y resolver problemas, para generar confianza en las negociaciones y el establecimiento de acuerdos de cooperación, etc.

Por eso es que la adquisición de tales competencias plantea a la cultura local y a los sistemas de educación básica y capacitación profesional a nivel territorial, exigencias de calidad y adaptación bien claros y, además, la posibilidad de proceder al diseño de sistemas de formación continuada. Entre otros aspectos, son esenciales la aptitud del sistema educativo para estimular, desde la escuela, el pensamiento creativo y las actitudes favorables al cambio y la innovación, así como la formación empresarial. Todo ello requiere formas de aprendizaje adecuadas a cada contexto y a cada medio territorial, tratando de dar respuestas eficientes en este terreno estratégico de la cualificación del recurso humano, de forma descentralizada, y con la participación de los diferentes actores socioecocómicos territoriales.

ii) La capacidad para identificar nuevos productos y procesos productivos, así como nuevos segmentos de mercado o nuevas oportunidades de negocios depende, de forma determinante -sobre todo en el caso de las MIPYMES- de la construcción de mecanismos de cooperación e institucionalidad que faciliten la formación de redes entre empresas y mayor eficiencia en los eslabonamientos existentes entre las mismas y en su relación con otros agentes decisivos. Por eso es que la construcción de un entorno territorial facilitador de estas relaciones de subcontratación de empresas y agentes socioeconómicos resulta tan importante.

No se cuestiona con esto el principio genérico de que el mercado sea el mejor sistema de gestión entre la oferta y la demanda; pero hay que intervenir para ayudar a la construcción de tales mecanismos de mercado, o para la corrección de sus imperfecciones, ya que dicho funcionamiento nunca es genérico o abstracto, sino que se sitúa en un contexto institucional determinado. De este modo, la construcción de redes de cooperación entre empresas, y entre empresas y su entorno, para acceder a los servicios avanzados a la producción,

permite reducir significativamente los costes de transacción e incrementar la eficiencia en esos mercados de servicios y factores estratégicos.

En esto consiste la eficacia de las bolsas de subcontratación de empresas, la existencia de distritos industriales, o de los sistemas locales de empresas, al facilitar conocimientos e información desde el lado de la oferta productiva y empresarial en el ámbito territorial.

De igual modo, pueden también ser creadas, del lado de la demanda, redes u organismos capaces de facilitar la identificación de los diferentes segmentos de mercado o de las nuevas oportunidades existentes en nuevos campos tales como el medioambiente, los servicios sociales, la rehabilitación urbana, o la cultura, entre otros, los cuales son también - como se ha señalado- campos de despliegue posible de nuevas iniciativas de desarrollo económico local y empleo.

iii) La importancia del fomento a las MIPYMES y a la creación de empresas constituye otro componente esencial de las IDL. Como sabemos, en el paradigma "postfordista" actual, el tamaño de la empresa no es el factor determinante ni la garantía de su éxito. Hoy día el óptimo de producción no está relacionado únicamente con el logro de economías de escala, sino que también cuentan, de forma decisiva, las economías de gama, diferenciación y calidad. En definitiva, resulta crucial el acceso al conocimiento e información estratégica sobre tecnologías, mercados, etc., y no sólo depende de la disponibilidad de recursos financieros cuantiosos. Lo que importa es, pues, la innovación tecnológica y la buena gestión empresarial, a fin de poder asegurar un funcionamiento con eficiencia productiva y capacidad de adaptación rápida (flexibilidad) ante escenarios preñados de elementos de incertidumbre y cambio.

Suele decirse de las pequeñas empresas que poseen mayor facilidad que las grandes para efectuar estos procesos de adaptación ante escenarios cambiantes. Pero ello depende, naturalmente, de la calidad de los componentes del entorno territorial, a fin de que dichas empresas tengan acceso a los servicios de información de tecnologías, productos, mercados, etc., que les permitan posicionarse ante dichos cambios.

iv) Dado que la inmensa mayoría de las empresas existentes en América Latina y El Caribe son MIPYMES, la existencia de tales entornos territoriales innovadores constituye una cuestión determinante, a fin de poder fortalecer la base principal de la economía local en todos los países, la cual es importante, sobre todo, en términos de empleo, ingreso y distribución territorial más equilibrada por todas las regiones de los respectivos países.

Los retos del cambio estructural son concretos y no genéricos, es decir, diferenciados en cada territorio. De ahí que se requieran respuestas apropiadas que partan, en cada caso, de la precisa identificación de cada ámbito local, a fin de evitar el planteo de políticas genéricas o uniformes desde el nivel central, que en poco ayudan a encarar los correspondientes desafíos. Por eso, se insiste en que el territorio es un actor decisivo de desarrollo, al constituirse en lugar de incubación de innovaciones, productor de externalidades positivas y economías de aglomeración o proximidad, y estimulador de un clima favorable para los nuevos emprendimientos empresariales y la competitividad, la

construcción de redes de empresas, y la concertación de actores públicos y privados (partenariado) para el desarrollo de la comunidad.

v) Finalmente, es importante subrayar la importancia de los factores de carácter intangible en las IDL. Los factores de naturaleza tangible, tales como la composición sectorial, las diferencias en los costes de producción, o la dotación de infraestructuras básicas, entre otros, explican solamente una parte de las diferencias existentes entre las economías locales. Existe otro tipo de factores de naturaleza intangible, que inciden también, de forma decisiva, en el desarrollo local.

Algunos son internos a las empresas, como la calidad de las relaciones laborales o la dirección empresarial no autoritaria, la cualificación y flexibilidad de los recursos humanos implicados, la capacidad para identificar los segmentos de mercado, etc.; mientras otros son externos a las empresas y específicos del entorno local, como la cooperación entre empresas, la existencia de redes entre diferentes actores socioeconómicos locales, o la cultura local de desarrollo.

En las IDL estos factores intangibles, la mayor parte de los cuales son de carácter extraeconómico, resultan decisivos. Ellos son resultado de la concertación estratégica de actores locales, y se refieren fundamentalmente a los siguientes aspectos básicos:

- \* Existencia de un liderazgo a nivel local, con capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad, y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local.
- \* Toma de conciencia y participación amplia de la comunidad local, sensibilización de los diferentes actores en torno a las IDL, y elaboración de una imagen activa y dinámica del propio territorio.
- \* Diagnóstico minucioso de las fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas del territorio en cuestión, que permita la definición de orientaciones estratégicas claras, junto al diseño de objetivos y políticas.
- \* Una estrategia de desarrollo elaborada sobre la base de la cooperación de los propios actores locales, públicos y privados, en un proceso capaz de generar confianza mutua y determinados consensos básicos en relación al desarrollo económico local y el empleo.
- \* Existencia de una Agencia de Desarrollo Local (o Regional), resultado de la concertación de actores públicos y privados, gestionada por profesionales solventes, encargados de ejecutar los proyectos y de constituir un foro permanente para reforzar los consensos básicos antes aludidos.
- \* Preciso conocimiento del mercado de trabajo local y regional, y de las relaciones entre la capacitación, el empleo, el desarrollo empresarial y el perfil productivo del territorio en cuestión, así como una gestión conjunta, con los diferentes actores e instituciones territoriales, de los desajustes existentes en este campo.

\* Alta sensibilidad sobre la importancia de los factores culturales y acerca de la necesidad de alentar las aptitudes creativas e innovadoras en la cultura local.

\* Una concepción amplia del desarrollo, que contemple de forma integral los aspectos sociales y ambientales como parte del mismo proceso de desarrollo de la economía local.

\* El reconocimiento, en suma, de que el desarrollo es un proceso dinámico continuado, sometido a cambios e incertidumbre, lo cual reclama una participación permanente de la comunidad para buscar las adaptaciones oportunas ante los cambios.

## 5. Evaluación de las estrategias locales y regionales

Existe un amplio reconocimiento acerca de que las IDL son portadoras de innovaciones, creatividad, fomento del espíritu empresarial, con capacidad para reforzar los procesos de asociatividad de empresas y concertación entre diferentes actores sociales locales, estimulando con todo ello propuestas concretas de adaptación ante los cambios estructurales.

Sin embargo, muchas veces, estas IDL se quedan en un nivel experimental o como casos aislados, modificando poco los modos tradicionales de intervención económica global. Asimismo, se requiere siempre un lapso de tiempo relativamente amplio para poder apreciar sus resultados, ya que muchos de los factores de cambio constituyen inversiones de medio y largo plazo, al referirse a inversiones sociales, culturales o educativas. Las condiciones para poder reproducir con éxito las IDL en otros territorios, tampoco es una tarea fácil. En realidad, no hay recetas apropiadas de aplicación para las diferentes situaciones territoriales.

Dicho todo esto, las evaluaciones existentes, tanto en EE.UU. como, en general, en los países de la OCDE, muestran con claridad algunas conclusiones bastante rotundas, entre ellas la de que en EE.UU. los Estados con mejores indicadores en términos de empleo, ingreso, calidad de las relaciones laborales, justicia social y calidad de vida, no son aquellos que buscan el abaratamiento de costes de producción, salarios bajos y subvenciones fiscales a las empresas, sino los que han estimulado la vitalidad empresarial mediante el fomento de capacidades de desarrollo, tales como la calidad de los recursos humanos, innovación tecnológica, infraestructuras básicas, líneas apropiadas de financiamiento, etc., las cuales son, en gran medida, resultado de políticas regionales o locales dinámicas, adaptadas por las administraciones de dichos Estados o ciudades, en colaboración con el sector privado.

Así pues, las estrategias que buscan reforzar los factores intangibles del desarrollo (como la creación de un clima de negocios, entornos innovadores y capacidades de gestión) son más eficaces que aquellas otras que pretenden solamente abaratar costes.

Se ha señalado más arriba que las IDL no contienen ningún recetario de aplicación generalizada; tampoco son garantía de éxito seguro. Un estudio de la OCDE sobre las iniciativas de desarrollo local en diversas regiones con dificultades, mostró que en las zonas rurales más desprovistas de recursos y con niveles muy elevados de degradación ambiental, las IDL difícilmente lograron revertir dichas evoluciones negativas. Distinto fue el caso, sin

embargo, de otras regiones rurales o de tradición industrial, donde las situaciones de crisis sí pudieron ser enfrentadas con mayor éxito. Pero aún así, las economías de estas regiones no están al abrigo de las turbulencias del contexto económico general y de los nuevos ajustes. De manera que, tal como se señaló anteriormente, las IDL deben incorporar una permanente atención y capacidad de adaptación flexible a los nuevos escenarios, a fin de modificar adecuadamente sus respectivas estrategias en el sentido apropiado.

En esta misma línea, no cabe duda de la importancia de vincular de forma más estrecha y eficiente las políticas regionales y las IDL. La paulatina aparición de IDL ha ido poniendo en entredicho los planteamientos tradicionales de las políticas regionales de los gobiernos centrales, las cuales aún a mediados de los años ochenta, continuaban basándose en el intento de reducir las disparidades territoriales a través de medidas directas, tales como las ayudas a empresas, incentivos a la inversión exterior, o la mejora de infraestructuras físicas.

Algunas de estas ayudas fueron posteriormente sustituidas por subsidios sectoriales, subordinados a inversiones orientadas a reforzar la productividad y la competitividad, junto a otras intervenciones destinadas a la mejora de las infraestructuras viales y redes de comunicaciones y transporte, o para la formación o reciclaje de recursos humanos.

Los limitados resultados de las políticas dirigidas a la atracción de inversiones extranjeras han llevado consigo el relativo desplazamiento de estas prioridades hacia el enfoque más novedoso de las actuales políticas regionales, las cuales buscan mejorar, fundamentalmente, las condiciones de productividad del entorno territorial de las empresas. Así pues, en los países de la OCDE, a partir de los años ochenta, las políticas de desarrollo regional se han reorientado con la finalidad de facilitar las adaptaciones a los cambios estructurales.

De esta forma, con esta nueva orientación, se ha producido una convergencia fundamental de estas políticas con las IDL, basadas, como hemos señalado, en la valorización de los recursos endógenos, la focalización de la innovación tecnológica del tejido de PYMES, la construcción territorial de organismos especializados en la promoción y difusión de tecnologías, la capacitación de los recursos humanos según los requerimientos del desarrollo productivo territorial, la dotación de infraestructuras básicas de investigación y desarrollo, viveros de empresas, sociedades de capital riesgo y sociedades de aval, elaboración de bases de datos de desarrollo empresarial y observatorios del mercado de trabajo local, etc.

Por supuesto que el hecho de otorgar prioridad a la valorización de los propios recursos respecto a la anterior atención hacia la inversión extranjera, no supone el que ésta última no sea relevante o que deba despreciarse. En realidad, el antagonismo entre estas alternativas, exógena y endógena, carece de sentido. Hay que buscar siempre cómo incardinar la totalidad de recursos posibles -locales y externos- en una estrategia dirigida a la creación de un entorno innovador territorial para el desarrollo empresarial y la creación de empleo.

Santiago de Chile, 7 de octubre de 1997