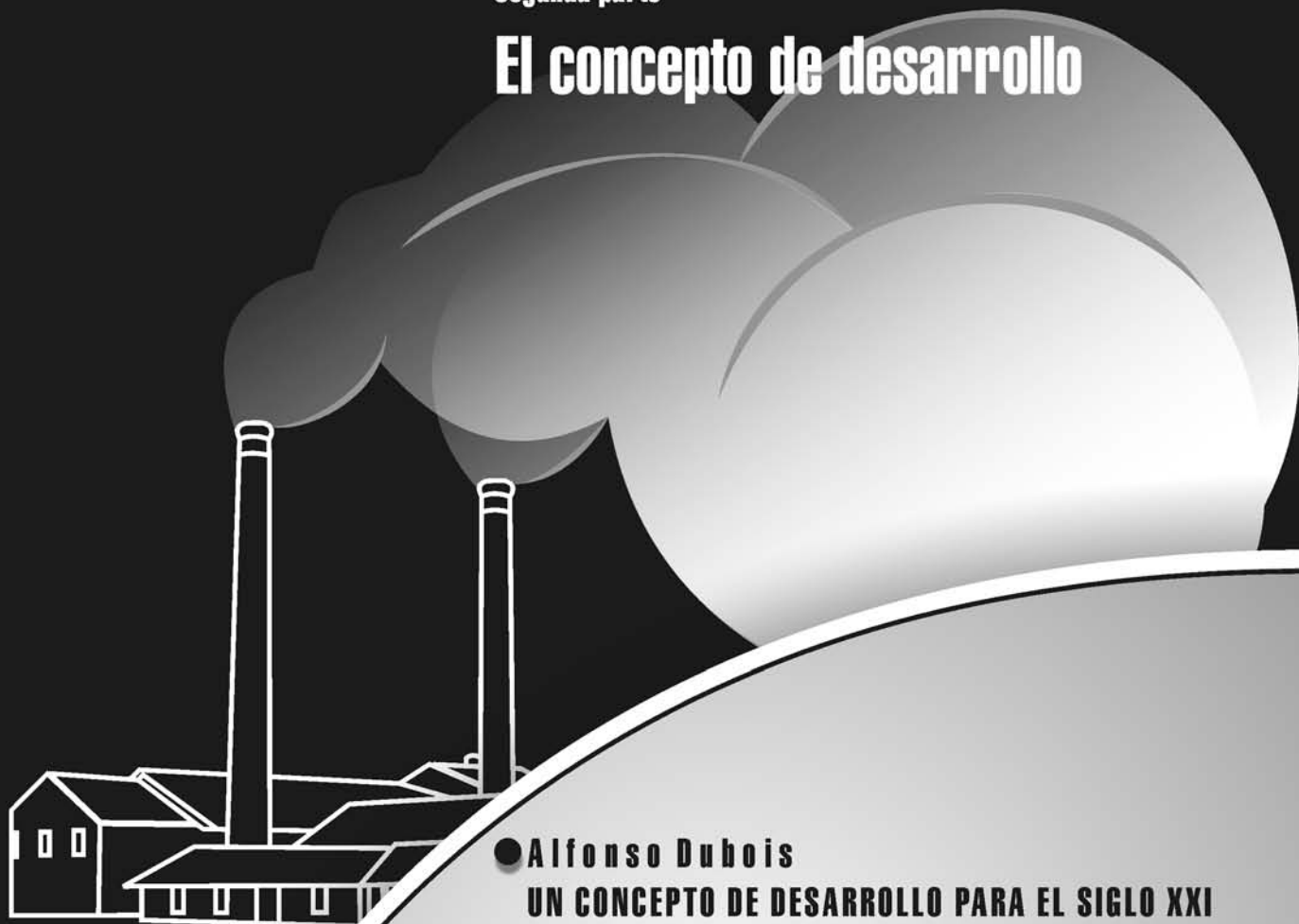


Segunda parte

El concepto de desarrollo



- **Alfonso Dubois**
UN CONCEPTO DE DESARROLLO PARA EL SIGLO XXI
- **Gioacchino Garofoli**
**DESARROLLO ECONÓMICO, ORGANIZACIÓN
DE LA PRODUCCIÓN Y TERRITORIO**
- **Francisco Albuquerque**
**SERVICIOS EMPRESARIALES
Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL:
UNA RESEÑA TEMÁTICA**

4

UN CONCEPTO DE DESARROLLO PARA EL SIGLO XXI

A l f o n s o D u b o i s

Presidente de HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, País Vasco.

Resulta fundamental conocer el debate actual sobre el desarrollo –tanto en lo que se refiere al concepto, como a las políticas- para quienes se dedican a su estudio y a su práctica en cualquiera de sus diversas manifestaciones. No es aceptable que organizaciones o personas que se definen como agentes del desarrollo no participen activamente en la discusión de cuáles son las prioridades o los instrumentos más adecuados para su consecución.

Si bien siempre se ha planteado la necesidad de tener una visión propia del desarrollo, salvo que se renuncie a tener una opción real de cambio, hoy, de modo especial, se requiere preguntarse cuál es nuestra percepción de este tema en una coyuntura de profundo cambio. Si no se hace este ejercicio, se corre el riesgo de promover acciones dependientes de otras concepciones del desarrollo, las cuales favorecen los intereses, no necesariamente prioritarios, de determinados sectores.

Antes de exponer cómo se plantea hoy ese debate, conviene precisar algunas cuestiones en torno al concepto mismo de desarrollo. En primer lugar, el desarrollo es un concepto histórico, lo que quiere decir que no tiene una definición única, sino que ésta ha evolucionado de acuerdo con el pensamiento y los valores dominantes en la sociedad. Así, actualmente se entiende el desarrollo de modo muy diferente a como se entendía hace cuarenta años. El concepto de desarrollo ha ido cambiando con el transcurso del tiempo, por lo que para conocer su significado hay que seguir su trayectoria. Cada sociedad y cada época tienen su propia formulación del desarrollo, que responde a las convicciones, expectativas y posibilidades predominantes en ellas. En definitiva, el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que cada

sociedad se propone como meta para el colectivo humano.

En segundo lugar, y de acuerdo con la reflexión anterior, el desarrollo hay que entenderlo como una categoría de futuro. Cuando establecemos las prioridades de lo que entendemos por desarrollo, en última instancia, no estamos sino afirmando cuál es nuestra visión de lo que queremos que sea nuestro futuro. A veces se esconde esta dimensión, y parece que el desarrollo viene, de algún modo, determinado por leyes externas. Pero la defensa de esta posición suele identificarse con la de quienes resultan favorecidos por el actual estado de cosas y no tienen interés especial en que cambien. Es evidente que cualquier cambio que se pretenda, debe sustentarse en la realidad, y que las propuestas no pueden ser resultado, simplemente, de aquello que nos gusta o que deseamos. No hay nada peor que engañarse desde planteamientos populistas que con discursos fáciles ofrecen la solución a todos los males. Pero, al mismo tiempo, hay que plantear con toda la fuerza, que los objetivos que debe perseguir el desarrollo deben surgir de un gran consenso en el que participen todas las partes, porque la determinación del futuro no puede ser exclusiva de unos pocos. Pensar en el desarrollo es pensar en el futuro que queremos construir.

Las dos consideraciones anteriores tienen una especial aplicación en nuestra sociedad, en la cual, cuando se habla del desarrollo, se da por supuesto que implica algo deseable y legítimo. De manera inconsciente se identifica la palabra desarrollo con una percepción positiva. Sin embargo, tras muchas propuestas identificadas con el término de desarrollo, se esconden objetivos muy cuestio-

nables. Hay que tener una preocupación crítica por descubrir qué propuestas conducen realmente a un desarrollo justo, y cuáles responden a las pretensiones particulares de determinados poderes o minorías.

Por ello, en una situación de profundas transformaciones, como la presente, quienes se dedican al desarrollo desde una preocupación por el cambio y la justicia, no pueden eludir plantearse preguntas como: ¿cuáles son las visiones de futuro existentes? ¿Cuál es la que se defiende? ¿Qué legitimidad tienen esas visiones? Ello implica saber diferenciar la propuesta dominante y las alternativas, conocer las diferentes fuerzas en juego, entender los procesos históricos que desembocan en el presente, etc. Supone tomar conciencia del momento que vivimos, y asumir un papel activo y protagónico en la construcción del futuro, no como agentes únicos, sino cooperando en aquel futuro que consideremos más humano y viable.

El nacimiento y evolución del concepto de desarrollo

Aunque la distinción entre países ricos y pobres siempre ha sido patente en la Historia, el interés por el desarrollo es relativamente reciente, y nació prácticamente con el proceso de descolonización, a partir de los años cincuenta del siglo pasado. Así, puede decirse que el concepto de desarrollo, tal como hoy se entiende, surge después de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, ha sido objeto de un amplio debate y no resulta fácil resumir en pocas palabras su evolución.

El contexto en que surge el concepto de desarrollo ha marcado decisivamente sus contenidos hasta nuestros días. La idea que se identifica con el desarrollo no nace de hacerse la pregunta: ¿qué debemos hacer?, sino que partió de una doble consideración. La primera, dar por sentado que la experiencia de los países desarrollados era el punto de referencia obligado para el resto de los países: el desarrollo no era objeto de discusión, simplemente se identificaba con los resultados conseguidos por esos países. La segunda, que la emergencia de los nuevos países independientes puso de manifiesto las débiles estructuras económicas creadas durante la época colonial y las dificultades que enfrentaban para conseguir que sus economías prosperasen: era necesario hacer algo para que estos países encontraran la senda del desarrollo. El desarrollo se convirtió en un pilar de la reconstrucción del orden internacional, pero tuvieron más importancia las consideraciones estratégicas y los intereses de las potencias, que los de los países que más necesitaban el desarrollo.

Para entender el alcance de esta idea de desarrollo, es necesario colocarse en la situación que vivieron los países desarrollados en los años cincuenta y sesenta. Éstos experimentaron, en esas décadas, una época de prosperidad económica como nunca antes en la Historia. Hasta tal punto, que se conoce ese período como la “edad de oro”. El espectacular crecimiento de la renta *per capita* y de la producción hicieron que las sociedades de los países industrializados entraran en lo que se conoció como consumo de masas. Los sectores mayoritarios de la población conseguían, por primera vez, ser consumidores de algo más que los productos más elementales e imprescindibles. La sensación de que la escasez había sido vencida y que se abría una nueva era de expectativas ilimitadas hizo que el optimismo dominara tanto en los dirigentes como en la ciudadanía de base.

Desde la experiencia del aumento de las capacidades de producción de bienes que los hacía asequibles a las grandes mayorías, se alimenta una idea de desarrollo que se caracteriza por los siguientes elementos: a) el objetivo deseable es el crecimiento, en él radica la clave; por eso, se insistirá en el impulso de la industrialización y de las infraestructuras como las políticas idóneas para conseguir el desarrollo; b) ese crecimiento se ha conseguido en unos niveles elevados que han permitido el consumo masivo en los países capitalistas desarrollados; luego, ésa es la referencia a imitar: el desarrollo se identifica con la modernidad, es decir, con el estilo de vida occidental; c) en la euforia de la época, se estima que todos los países pueden alcanzar los niveles de vida de los países desarrollados: el desarrollo no es sino una carrera que unos países iniciaron antes, pero en la que los retrasados pueden seguir el mismo camino y alcanzar progresivamente las etapas por las que ya pasaron los primeros.

En resumen, la corriente dominante de la economía del desarrollo consideró que el objetivo era aumentar el volumen de bienes y servicios. Ése era el desarrollo deseable y se pensaba que era accesible a todos los países. El desarrollo se entendía como un proceso lineal que unos países habían empezado hacía tiempo y otros, más tarde; pero, aunque éstos tuvieran problemas para seguir la misma senda, en modo alguno existían impedimentos decisivos para que no consiguieran resultados positivos. El resultado final sería, dentro de desigualdades en los niveles de bienestar, que todas las economías serían capaces de experimentar un crecimiento económico suficiente.

Desde esta percepción, gran parte de la cooperación al desarrollo se limitó a cumplir tareas asistenciales con la esperanza de que el crecimiento conseguiría, por sí mis-

mo, el desarrollo social de las sociedades. Pero, a pesar de los logros en materia de crecimiento y de las mejoras en ciertos indicadores sociales, como la esperanza de vida, el alfabetismo, la salud, el saneamiento y el agua potable, las estrategias de desarrollo económico mostraban sus carencias en dos grandes temas que no eran capaces de resolver: la pobreza y la desigualdad. Ya en 1969, un gran economista del desarrollo, Seers, cuestionaba la visión oficial y proponía que las tres referencias para saber si un país había avanzado en su desarrollo eran la pobreza, el empleo y la desigualdad, y cuestionaba si podía hablarse de un mejor desarrollo simplemente porque hubiera un crecimiento en la renta *per capita* sin que se dieran mejoras sensibles en las otras dimensiones.

En la década de los setenta, se produjo una revisión crítica de los planteamientos ortodoxos y se abrió un espacio de acercamiento entre los diferentes enfoques. Los resultados esperados y anunciados desde las propuestas oficiales no se producían; por el contrario, se observaba un incremento de la pobreza en muchos países, lo que cuestionaba los planteamientos de los organismos internacionales, basados exclusivamente en el crecimiento económico. Desde los países con problemas para mejorar su situación de desarrollo, se reivindicó un nuevo orden económico internacional que les posibilitara acceder a los mercados. Estos países consiguieron abrir un debate Norte-Sur en el cual se estudiaban conjuntamente las grandes cuestiones del desarrollo.

Las instituciones internacionales promovieron estrategias en las cuales la preocupación por la redistribución surgía como un aspecto olvidado del crecimiento y que se hacía necesario plantear como objetivo para conseguir un verdadero desarrollo social. En lo que se alcanzó un consenso mayor fue en considerar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas como una de las prioridades del desarrollo, de modo que si los indicadores referidos a esas necesidades no mejoraban, no podía afirmarse que se había avanzado en la consecución del desarrollo. Este enfoque fue incluso aceptado por el Banco Mundial.

Si bien estas preocupaciones marcaron los años setenta, en la década siguiente se produjo un brusco cambio de enfoque y se volvió a situar los objetivos económicos de crecimiento y equilibrio macroeconómico como la prioridad de la estrategia de desarrollo. La década de los ochenta supuso un retorno a las posiciones anteriores, ahora bajo el denominado Consenso de Washington, que recoge el pensamiento común de las organizaciones internacionales –sobre todo del Banco Mun-

dial y el Fondo Monetario Internacional- y de los países desarrollados, y preconiza un cambio radical en los objetivos e instrumentos del desarrollo, pues enfatiza su dimensión económica.

Esta nueva percepción dominante se concretó en los programas de ajuste estructural, impulsados por los organismos financieros internacionales y aplicados progresivamente en la mayoría de los países en desarrollo. La fórmula que se propone y se exige a los países en desarrollo implica colocar el mercado como el instrumento clave para asignar los recursos; abrir las economías hacia el exterior, eliminando las barreras a la entrada de productos externos y fomentando las exportaciones; otorgar el protagonismo máximo al sector privado, con la consiguiente reducción del papel del Estado y unas políticas macroeconómicas estrictas. Los costos humanos de estos programas fueron extremadamente altos desde la perspectiva social, y sus consecuencias fueron rápidamente sentidas y denunciadas por las organizaciones que trabajaban con los sectores menos favorecidos.

Como puede verse, entre 1950 y 1990, las propuestas sobre el desarrollo experimentaron una evolución, caracterizada por un cierto vaivén entre el énfasis en situar el crecimiento como el objetivo central para alcanzar el desarrollo, y la necesidad de establecer, con la misma intensidad, metas de distribución que aseguraran la satisfacción de las necesidades de las personas, si bien dominando las primeras. Por otra parte, las estrategias diseñadas para alcanzar esas metas tuvieron interpretaciones muy diversas en lo concerniente a quiénes serían los agentes principales de las políticas (el Estado o el sector privado) y acerca del papel del mercado. Asimismo, han sido notables las diferencias al establecer los factores que condicionan la situación de los países en su camino hacia el desarrollo; unos, destacaban los factores externos, especialmente las posiciones de privilegio y dominación de los países ricos, como el principal obstáculo hacia el desarrollo; otros, señalaban los factores locales, sobre todo, las estructuras sociales y políticas anquilosadas e ineficaces de cada país

El cambio en el concepto de desarrollo

Pero en la década de los noventa, el debate sobre el desarrollo experimentó un punto de inflexión. Hasta entonces, las diferentes posiciones, por muy encontradas que fueran, en las políticas que defendían, coincidían básicamente en cuáles eran los objetivos del desarrollo. La idea de la modernización como escenario a conseguir, marcó la visión del desarrollo, lo que, en última instancia,

respondía a los niveles de industrialización y a los estándares de vida alcanzados por los países más ricos, como ya se ha dicho. De algún modo, el desarrollo consistía, básicamente, en conseguir que los países más pobres se acercaran a las pautas de los países más ricos. La identificación del desarrollo con el crecimiento económico fue la gran propuesta, tras la cual estaba la idea de que el crecimiento generaría, automáticamente, efectos beneficiosos para los sectores más pobres.

Pero esos presupuestos comienzan a resquebrajarse.

En primer lugar, porque empieza a percibirse que la naturaleza no permite cualquier modalidad de desarrollo y que es necesario tener en cuenta esa referencia fundamental a la hora de marcar los objetivos y las políticas para alcanzarlo. Aunque la primera llamada de atención la hizo el Club de Roma, en 1972, con su informe *Los límites del crecimiento*, no se toma conciencia de la existencia de estos límites hasta bien entrada la década de los ochenta, con el informe *Nuestro futuro común* (1989), que sirvió de base para la Conferencia de Desarrollo y Medio ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1992. La definición de desarrollo sostenible plantea no sólo la necesidad de ser solidarios entre las diferentes poblaciones para hacer un uso de los recursos naturales que permita a todos alcanzar niveles satisfactorios de bienestar, sino que esa solidaridad debe extenderse también a las generaciones venideras, de modo que el uso actual de los recursos no hipoteque las posibilidades de vida del futuro. A partir de entonces, ya no cabe hablar sólo de desarrollo, sino que es necesario añadir la calificación de sostenible o sustentable. Ello no ha impedido que surja un nuevo debate en torno al contenido y las exigencias de la sostenibilidad o sustentabilidad; pero, en cualquier caso, esta es una novedad importante con respecto al debate anterior.

En segundo lugar, porque se cuestiona el concepto de desarrollo que la sociedad venía considerando como deseable. Dicho de forma muy elemental, las sociedades de los países industrializados no ponían en duda que cuantos más bienes y servicios, y mientras mayor fuera la actividad económica, mayor sería el bienestar de las personas. Se suponía que todo incremento del producto reduciría la pobreza y elevaría el nivel general de bienestar. Era tan fuerte la relación que se establecía entre aumento de la producción y reducción de la pobreza, que se pensaba era suficiente con buscar el crecimiento para conseguir el desarrollo económico y social. Por eso, la medida del desarrollo por antonomasia y, por ende, del bienestar, era el ingreso o renta por habitante. El Banco

Mundial, por ejemplo, clasifica los países según sus niveles de renta por habitante.

A finales de los años ochenta, resultaba cada vez más evidente que se daban las condiciones para contrarrestar la propuesta del desarrollo economicista. Una primera respuesta fue la que se presentó con la denominación del “ajuste con rostro humano”, que planteaba la necesidad de incluir medidas de políticas sociales en los programas de ajuste, y que más tarde se aceptó por los organismos internacionales como la dimensión social del ajuste. Por otra parte, las reformas democráticas se fueron extendiendo por la mayoría de los países en desarrollo y crecía la conciencia del protagonismo que deben desempeñar las personas en las estrategias de desarrollo.

Las lecciones del pasado

No sólo se ponía en cuestión el concepto de desarrollo a partir de las consideraciones anteriores, sino que se agudizaron las críticas al Consenso de Washington, que constituía, como se ha señalado, la versión oficial del modelo de desarrollo. Desde sus inicios, se le plantearon problemas; de hecho, el proceso de su implantación en América Latina fue trabajoso y encontró serias dificultades para generalizarse. Por otro lado, las consecuencias sociales tan negativas que comportaba para los sectores populares fueron denunciadas ya a mediados de los ochenta. Sin embargo, a pesar de las críticas, el Consenso fue avanzando y, a comienzos de los noventa, alcanza su punto máximo de imposición como estrategia única de desarrollo, a seguir por todos los países, que pasaba inexorablemente por la integración en la actividad económica internacional.

Pero, en los últimos años, se ha producido un fuerte cuestionamiento de esta visión. Hay tres motivos de crítica que empiezan a debilitar la hegemonía del Consenso:

a) Su falta de eficacia para conseguir tasas suficientemente elevadas y estables de crecimiento, especialmente para los países de América Latina que, a pesar de aplicar fielmente las reformas propuestas por el FMI y el Banco Mundial, permanecen en una situación de casi estancamiento. En términos generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas es cada vez mayor. El comercio y la inversión extranjera directa han crecido notablemente, pero la “tierra prometida” de altas tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. Incluso, los países que han conseguido mayores éxitos en resultados económicos no han seguido fielmente las reformas del Consenso, sino que emprendieron procesos peculiares.

b) En la primera mitad de los noventa, la estabilización y el ajuste eran todavía los objetivos dominantes, pero la experiencia de África Subsahariana y de los países en transición hacía cada vez más patente la necesidad de cambios institucionales más profundos y fundamentales para conseguir el funcionamiento de la economía de mercado.

c) La incapacidad para resolver las crisis financieras internacionales, que se han mostrado con consecuencias devastadoras para los países en desarrollo. Es probable que la crisis asiática haya sido su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera puede ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado.

Y, por último, pero no sólo no menos importante, sino, además, por su trascendencia para la viabilidad de la economía y la sociedad, en general: el fracaso en resolver la reducción de la pobreza. Un fenómeno que, para algunos (como el último director del FMI, Camdessus, a quien se le debe la acuñación de esa frase) empieza a convertirse en una amenaza para el sistema, y para otros, supone el impedimento principal para el desarrollo. Pero, sobre todo, se convierte en un escándalo ético para la comunidad internacional, que pretende legitimar su orden en la democracia y la convivencia pacífica. En los últimos diez años, los índices de pobreza no han mostrado signos de mejoría en algunas de las regiones más pobladas, como América Latina, África al Sur del Sahara, la India y Pakistán. En los dos últimos, con más de mil millones de personas entre ambos, ha seguido aumentando el número de pobres. Iniciamos el siglo XXI con una cuarta parte de la población percibiendo ingresos por debajo del umbral mínimo para poder alimentarse adecuadamente. Y lo que es peor, no se avizora cambios sustanciales en esta tendencia. La pobreza se presenta como el gran desafío del desarrollo en un mundo que posee recursos más que suficientes para satisfacer las necesidades básicas.

Por eso, los economistas han tenido que hacer una revisión de la experiencia de las últimas décadas y sacar una serie de lecciones que tienen que ver con los planteamientos generales de la economía del desarrollo. Una característica de estas visiones críticas es el reconocimiento de que ha habido una lectura demasiado marcada por los intereses y percepciones de los países desarrollados y que se impone hacer una lectura histórica y concreta desde la realidad, en la cual domine el desprejuicio en el enfoque de las cuestiones del desarrollo. Se defiende la necesidad de tener más en cuenta los planteamientos que

proviene desde los países del Sur. Parten de la preocupación de revisar qué ha ocurrido en los intentos de transformación para entender mejor cómo se producen éstos, qué obstáculos y qué potencialidades se han puesto de manifiesto.

Las conclusiones de esta revisión se pueden resumir en las siguientes lecciones aprendidas:

a) El desarrollo económico de los países en desarrollo es posible, pero no es inevitable. La historia muestra cómo el despegue hacia nuevas cotas de desarrollo se hace posible después de la II Guerra Mundial y la experiencia posterior confirma esa posibilidad. Pero, al mismo tiempo, se hace la advertencia de que los procesos de desarrollo pueden quebrarse e, incluso, revertirse. No se puede establecer que todos los países están llamados, tarde o temprano, a desarrollarse. Se critica el optimismo exagerado que ha dominado las visiones del desarrollo. Para conseguir los resultados hay que saber poner en práctica las políticas adecuadas.

b) El proceso del desarrollo económico es, a la vez, multidimensional y altamente no lineal. Frente a las concepciones simplistas y lineales de los primeros tiempos, la experiencia del desarrollo se muestra, sobre todo, como un proceso de cambio dinámico, que afecta no sólo los modelos de producción y la tecnología, sino también las instituciones sociales, políticas y económicas, además de los modelos de desarrollo humano. Se produce una recuperación de la concepción del proceso de desarrollo como un proceso de transformación de la sociedad, que se mueve desde viejas formas de pensamiento y de organización económica y social, hacia otras nuevas.

c) Las reformas impulsadas por el Consenso de Washington orientadas al mercado, dedicaron escasa atención a las instituciones y a la complementariedad entre las esferas pública y privada de la economía. El desarrollo institucional, generalmente, se ha quedado por detrás de los esfuerzos de industrialización en la inmensa mayoría de los países en desarrollo. En consecuencia, el desarrollo político ha quedado por detrás de la industrialización. Se comenzó a tener una visión más equilibrada a finales del siglo XX, cuando se hizo más claro que el Consenso no era capaz de cumplir sus promesas. Así, se empezó a hablar de reformas de segunda generación, *gobernanza* y reforzamiento de las capacidades de los estados. Las instituciones multilaterales empezaron a ser más humildes y a reconocer la necesidad de nuevas reformas.

d) Lo que es verdad hoy para los países avanzados es también verdad para los países en desarrollo. En última instancia, el desarrollo económico se deriva de una estra-

tegia surgida dentro de casa y no del mercado mundial. En consecuencia, los países deben ser protagonistas de su propio cambio y el desarrollo no tendrá éxito si no se da la participación efectiva de los agentes sociales en la formulación de las políticas y de los objetivos que marquen su camino al desarrollo. Los países en desarrollo deben evitar las modas, situar la globalización en perspectiva y centrarse en la construcción de las instituciones locales. Deberían tener más confianza en ellos mismos y en la creación de instituciones locales; su desafío principal, en las primeras décadas de este siglo, es encontrar sus propias modalidades de camino al desarrollo.

e) La importancia de las dimensiones globales del desarrollo como resultado de la creciente interdependencia. Durante los años noventa, se han celebrado diversas conferencias internacionales que han abarcado los temas centrales del desarrollo y han establecido nuevas prioridades ante el escenario de interdependencia que caracteriza nuestro mundo. Desde la conferencia de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo en 1992, temas como los derechos humanos, la mujer, la población, los asentamientos urbanos y el desarrollo social han sido objeto de otras tantas citas internacionales. De alguna forma, han modificado la visión del desarrollo hegemónica, resumida en el citado Consenso de Washington, al resaltar precisamente dimensiones que éste dejó a un lado. La preocupación por la erradicación de la pobreza o, en un sentido más amplio, el desarrollo social, y la especial atención a las personas como destinatarios principales de los beneficios del desarrollo, pueden señalarse como las principales características y novedades que comparten las conclusiones de estas conferencias.

La propuesta del desarrollo humano

Pero, el cambio más significativo en el concepto de desarrollo se debe a las propuestas del desarrollo humano. En el marco del sistema de las Naciones Unidas, el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) lanzó, a finales de los ochenta, el enfoque del desarrollo humano. La formulación del enfoque o paradigma del desarrollo humano surge en el contexto, antes expuesto, del proceso de crítica a la economía del desarrollo dominante, que se caracteriza por proponer el crecimiento económico como objetivo. Por el contrario, el desarrollo humano afirma que aquél no debe ser el objetivo central del desarrollo, sino únicamente uno de sus referentes. Su propuesta supone un cambio radical de los planteamientos anteriores en dos sentidos: uno, porque coloca el centro de la concepción del desarrollo en el proceso de expan-

sión de las capacidades de las personas de manera que puedan elegir su modo de vida; dos, porque cuestiona que el desarrollo dependa, fundamentalmente, de la expansión del capital físico, y se resalta la importancia del capital humano. En definitiva, se sustituye una visión del desarrollo centrada en la producción de bienes, por otra, centrada en la ampliación de las capacidades de las personas.

Aunque no se puede decir que el PNUD haya sido el creador del concepto de desarrollo humano, tampoco se puede negar que sus informes anuales han servido de plataforma de divulgación y han conseguido convertirlo en un referente obligado del debate actual sobre el desarrollo. Su principal contribución ha sido la de presentar una propuesta alternativa a la ortodoxia de las instituciones de Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, rompiendo así el monopolio que éstas ostentaban en la definición de las estrategias de desarrollo. Pero el paradigma del desarrollo humano no se limita a las propuestas específicas que el PNUD realiza, por muy significativas que éstas sean. De hecho, en otras agencias de desarrollo internacionales y nacionales, así como en el seno de muchas organizaciones no gubernamentales y en el entorno académico, se trabaja en la elaboración de propuestas inspiradas en los fundamentos del desarrollo humano.

En la elaboración de este nuevo enfoque de desarrollo, hay que destacar la figura del premio Nóbel de Economía 1998, Amartya Sen, cuyas críticas al concepto de bienestar basado en la acumulación, o en la opulencia, como expresa muy certeramente, y su propuesta de un bienestar centrado en la persona humana, han tenido un amplio eco. De hecho, el enfoque de desarrollo humano impulsado por el PNUD se inspira, y así lo reconoce expresamente, en sus aportaciones teóricas.

Durante mucho tiempo, la pregunta central en torno al desarrollo había sido: ¿cuánto produce una Nación? Ahora, la pregunta central pasa a ser: ¿cómo está la gente? Las formulaciones del desarrollo humano han encontrado, como se ha dicho, su expresión más conocida en los Informes del PNUD. Recogemos la siguiente cita del Informe correspondiente al año 2000, como ejemplo de la nueva formulación del desarrollo:

El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas... Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo, las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y

acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.

El desarrollo, desde esta concepción, ha dejado de ser una mera técnica para conseguir determinados resultados. Es algo mucho más ambicioso que, por supuesto, necesita de esas técnicas. El desarrollo recupera toda la dimensión de futuro y de creatividad humana: es una aventura no escrita, llena de tensiones, en la que hay que decidir qué bienes y servicios se desea porque son los más importantes, quiénes deben ser sus destinatarios, qué ins-

trumentos son los más adecuados, etc. Pero, responder a estas preguntas exige tener una concepción ética acerca de cuál es la vida que se quiere construir, cuáles son las relaciones entre las personas que se considera más apreciadas; en definitiva, supone tener la preocupación por la justicia. El desarrollo que se pretende es un desarrollo que contenga la justicia, porque si no, difícilmente se le podrá considerar humano.

El enfoque del desarrollo humano cuestiona el que exista una relación directa entre el aumento del ingreso y la ampliación de las opciones que se ofrece a las personas. No basta con analizar la cantidad, pues más importante es tener en cuenta la calidad de ese crecimiento. Por eso, no es que muestre desinterés por el crecimiento económico, sino que enfatiza la necesidad de que ese crecimiento debe evaluarse en función de que consiga o no que las personas puedan realizarse cada vez mejor. Así, le preocupa que se establezcan relaciones positivas entre el crecimiento económico y las opciones de las personas.

5

DESARROLLO ECONÓMICO, ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y TERRITORIO

G i o a c c h i n o G a r o f o l i

Economista. Profesor de la Universidad de Varese y Pavía, Italia.

1. Introducción

El presente trabajo aborda la temática del desarrollo económico y el territorio, subrayando el papel activo del territorio en los procesos de desarrollo. Con respecto a estos puntos y, sobre todo, con respecto a la relación entre desarrollo económico y organización territorial de la producción, mi punto de partida es la necesidad de construir un puente entre teoría y realidad, ya que estamos en una fase de transformación no solamente en relación con la organización económica (y escenarios económicos mundiales), sino también con la teoría económica.

Me parece bastante importante, en esta fase, trabajar de una forma más sistemática en el análisis inductivo, explorando profundamente los diferentes casos de desarrollo para reconstruir algunas tipologías de desarrollo local.

En esta introducción me referiré a dos puntos importantes, concretamente, a la crisis de los paradigmas del desarrollo regional y a la interacción entre lo local y lo global.

Lo que me parece, en particular, relevante en la transformación económica de las dos últimas décadas, es la aparición progresiva, en todas las escalas observables (desde el nivel local al nacional e internacional), de nuevos modelos de desarrollo, la inversión de las trayectorias territoriales, y la incapacidad de los viejos modelos teóricos para interpretar la realidad cambiante (principalmente, la caída del paradigma centro-periferia).

Con los nuevos modelos de desarrollo están surgiendo nuevos actores (instituciones locales, administración local, actores privados colectivos) que permiten influenciar el proceso de transformación económica y social, y

que los modelos teóricos anteriores han olvidado. El fracaso de la idea de que existen leyes deterministas del desarrollo, explicaría el surgimiento de nuevas alternativas. Las comunidades locales tienen ciertas posibilidades (y responsabilidades) para promover el desarrollo. Dado que las oportunidades son mayores o menores en los distintos territorios, naturalmente, serán diferentes las pautas a seguir y las políticas a introducir y poner en marcha de acuerdo con los diferentes modelos y metas a cumplir.

Además, otro punto importante a subrayar es que el mecanismo global de desarrollo no consiste en un juego de suma cero, es decir, las relaciones entre las regiones no pueden basarse exclusivamente en la lucha competitiva.

Para concluir este primer punto considero oportuno poner de relieve el papel de las variables endógenas y de las economías externas (externas a las empresas, pero internas a áreas específicas), que han dado una nueva centralidad al territorio (interpretado como la sedimentación de conocimientos específicos y culturas) y a las formas de regulación social gestionadas localmente.

El segundo punto de esta introducción hace referencia a la relación entre lo local y lo global. Puede parecer una posición bastante extraña investigar el papel de las economías locales en un mundo cada vez más globalizado. No obstante, debemos considerar los dos fenómenos siguientes: ante todo, la crisis del modelo fordista y el papel decreciente de las formas de regulación social a nivel nacional; por otro lado, el surgimiento de formas de gobierno supranacionales (por ejemplo, la Unión Europea), de una parte y, de otra, el gobierno y la gestión local y regional (las leyes de descentralización de muchos países, como

Italia, Francia, España) de un conjunto amplio de aspectos económicos y sociales, que reducen el papel del gobierno nacional.

Por tanto, el creciente papel de las economías externas y de las ventajas de la aglomeración, así como la internalización de la producción, la reaglomeración marcada de la producción, por un lado, y la globalización de flujos económicos, por otro, explicarían el *puzzle* teórico actual (Scott y Storper 1990).

Lo local y lo internacional se convierten en los dos polos de una nueva dialéctica del desarrollo. La empresa se orienta, al mismo tiempo, a la dimensión local (para volver a considerar el *stock* de conocimientos profesionales, culturales y tecno-científicos) y a la dimensión externa (para buscar el estímulo y provocaciones de la innovación y la diferenciación productiva, con el fin de organizar nuevas redes de intercambio y colaboración).

En relación con las redes entre empresas, hay que señalar que las redes de intercambio de informaciones, de bienes y de componentes, se configuran a nivel local e internacional, pero es al nivel local donde se adquiere la cultura de colaboración entre las empresas.

2. El surgimiento del territorio

El desarrollo polarizado, concentrado territorialmente, y la difusión del desarrollo "desde arriba" han sido, durante algún tiempo, el paradigma teórico dominante en el que se han basado las estrategias de desarrollo y las políticas regionales. El desarrollo fue posible gracias a la continua expansión de la gran industria, preferentemente localizada en los grandes centros urbanos, dado que el tipo de las innovaciones tecnológicas, las políticas económicas y el desarrollo de las infraestructuras permitieron la formación de economías de escala y economías externas crecientes (Garofoli 1983d, 1984a, 1991b).

La política de desarrollo fundamentada en la "transferencia" del modelo basado en grandes empresas (que acepta implícitamente la teoría de los mecanismos automáticos del multiplicador de la renta y las nuevas vinculaciones económicas) ha caracterizado la mayor parte de las intervenciones gubernamentales durante décadas, tanto en los países desarrollados, como en los países en vías de desarrollo.

En los últimos diez o quince años, la incapacidad creciente del paradigma funcional para explicar, incluso, la redistribución de las actividades de producción en el territorio y el surgimiento de pautas autónomas de desarrollo en muchas regiones, relativamente periféricas, ha atraído progresivamente la atención de investigadores y estudio-

so hacia la dimensión territorial del desarrollo y las categorías del **entorno** (o *milieu*) y el **territorio**, vistas como la "sedimentación" de factores culturales y sociales, de carácter histórico, interrelacionados y específicos, en las áreas locales, que generan procesos de desarrollo diferentes debido a las especificaciones locales (Vázquez Barquero 1988b; Pecqueur 1989; Garofoli 1991a).

Estas consideraciones nos llevan a un nuevo paradigma del desarrollo económico, basado principalmente en el territorio. Pero, al mismo tiempo, cuando se consideran las características de los modelos de desarrollo endógeno, incluyendo su control interno, surge el paradigma de desarrollo "desde abajo" (Stöhr 1978, 1981 y 1984). Desde finales de los años setenta y principio de los ochenta se fue incrementando, progresivamente, la bibliografía, a nivel internacional, sobre el desarrollo endógeno y *self-centered*, el desarrollo territorial y "agropolitano" (Friedman y Douglas 1975; Friedman y Weaber 1979), y la movilización del potencial endógeno, *indigenous potential* (CEE 1981).

El resultado final de las diferentes reformulaciones del problema del desarrollo ha sido, sobre todo, un concepto diferente de espacio, mantenido por los economistas. El espacio no es sólo la distancia entre diferentes lugares, algo con condiciones para el intercambio de bienes y una fuente de costes para los agentes económicos, como señalan las teorías tradicionales de la localización industrial. En estas nuevas interpretaciones, el espacio asume el rasgo eminente de territorio; se convierte en un factor estratégico de oportunidades de desarrollo y de sus características específicas. El territorio representa una agrupación de relaciones sociales; es también el lugar donde la cultura local y otros rasgos locales no transferibles se han sedimentado. Es el lugar donde los hombres y las empresas establecen relaciones, donde las instituciones públicas y privadas intervienen para regular la sociedad. Representa el área de encuentro de las relaciones de mercado y de las formas de regulación social, que determinan formas diferentes de organización de la producción y distintas capacidades innovadoras que conducen a una diversificación de los productos que se venden en el mercado, no sólo sobre la base del coste relativo de los factores (Garofoli 1991 a).

Las relaciones entre el sistema de empresas y el entorno se acentúan, y constituyen el fundamento de la existencia frecuente de **economías externas para las empresas, pero internas al área**. Estas economías externas incluyen diferentes técnicas de producción compatibles con procesos de organización y estrategias diferentes, incluso en áreas donde los mismos bienes se produ-

cen con independencia de las simples relaciones entre los precios de los "factores" o de los *inputs* utilizados (Garofoli 1984b, 1992b).

Las especificidades locales se basan, principalmente, en **redes de empresas localizadas** y también en las relaciones específicas entre la estructura económica y el entorno, así como el **milieu** local. Todo ello conduce a reconocer, por un lado, la existencia de diferentes modelos de desarrollo local y, por otro, el papel crucial de la política de desarrollo local (especialmente, en lo que atañe a solidaridad local y a las formas de regulación social introducidas a nivel local).

3. Modelos de desarrollo y organización territorial de la producción

En términos abstractos, es posible reflejar, las características de la organización territorial de la producción, combinando de diferentes maneras las unidades principales (variables/aspectos) del análisis (economías internas y externas, economías de escala y de objetivos, ligazones entre empresas).

Las plantas y empresas varían no solamente en términos del *output* que producen, sino también en términos de su estructura interna y de sus relaciones con un *milieu* económico amplio. En particular, tienden a alcanzar el máximo grado posible en las economías internas y externas. Las economías de ambos tipos se subdividen en dos categorías, en función de los efectos que producen sobre la escala y de los objetivos de las empresas y las organizaciones.

La noción de economías externas tiene una particular relevancia en lo que concierne al desarrollo regional, como ha puesto de manifiesto Becattini (1979 y 1989) a partir de los trabajos de A. Marshall y, como se puede ver en la amplia bibliografía acerca del desarrollo regional (Garofoli 1981, 1983a, 1991a; Scott 1986 y 1988; Courlet y Pecqueur 1991).

Las economías internas de escala pueden romperse bajo ciertas circunstancias (como las relacionadas con los cambios en tecnología o condiciones del mercado), lo que causa la desintegración horizontal de tal forma que los productores, de cualquier tipo, se vuelven pequeños y más numerosos, tendiendo así a incrementarse las economías externas de escala. En segundo lugar, las economías internas de gama (*internal economies of scope*) también empiezan a decaer, conduciendo a la desintegración vertical (o intensificación de la división social del trabajo), y de este modo, promueven economías externas de gama, a través de la proliferación de pro-

ductores especializados e independientes (Scott y Storper 1990).

Las razones de por qué la desintegración horizontal y vertical puede ocurrir son muchas y variadas, pero un factor general de especial significación es la desestabilización y la competencia creciente en los mercados. En estas condiciones, la producción de series largas de productos estandarizados combinados con una integración vertical (de una serie amplia de tareas) se vuelve cada vez más ineficiente, y los niveles de desintegración tenderán a crecer. El resultado final es un cambio en el sistema de producción y la formación de un complejo de pequeñas plantas especializadas que se centran en la producción de *outputs* de series cortas y capaces de moverse rápidamente dentro y fuera de nichos de mercado particulares. Al mismo tiempo, las configuraciones cambiantes de la producción crearán mayor inestabilidad en las relaciones de transacción entre productores, y esto elevará los niveles de economías externas en el sistema de producción (Scott y Storper 1990).

Resumiendo este punto, es posible afirmar que el elemento clave que gobierna la forma y sustancia de los sistemas productivos es la interrelación entre las economías internas y externas. Combinando las dos variables se puede obtener, por ejemplo, las siguientes cuatro posibilidades alternativas del sistema productivo:

Cuadro 1
TIPOLOGÍAS DE SISTEMAS PRODUCTIVOS, EN FUNCIÓN DE LAS ECONOMÍAS INTERNAS Y EXTERNAS

		ECONOMÍAS INTERNAS	
		baja	alta
ECONOMÍAS EXTERNAS	baja	Taller aislado	Industria de proceso
	alta	Red de producción desintegrada	Sistemas de cadena de montaje a gran escala

Fuente: Elaboración propia.

Los casos representativos son, entonces: a) los talleres aislados (sirven a mercados limitados), b) la industria de proceso (con mercados indivisibles), c) la producción en red desintegrada (con una extensa división social del trabajo e intensas relaciones de transacción), d) sistema de cadenas de montaje a gran escala (con altos niveles de integración vertical y abundantes proveedores directos e indirectos).

Los complejos industriales caracterizados por una gran cantidad de relaciones, especialmente si son pequeños en escala y cambian rápidamente en el espacio y en el tiempo, tendrán una tendencia a converger alrededor de un centro territorial de gravedad, formándose un conjunto de empresas. En estos casos, las economías externas creadas a través de la desintegración se transforman en economías de aglomeración. Productores sin este tipo de relaciones de transacción serán, relativamente, independientes desde el punto de vista de la localización. Los dos primeros tipos del sistema de producción obedecen, por lo tanto, a patrones geográficos dispersos, mientras que los dos segundos se encuentran en modelos de tipo *cluster*.

Siguiendo los mismos criterios, es posible observar diferentes combinaciones de sistemas productivos utilizando distintas variables claves en la organización de la producción, como son los modelos de localización (o, mejor, la organización territorial de la producción) y formas de redes (o formas de relaciones entre empresas). Esto producirá los resultados que pueden observarse en el Cuadro 2, con la dicotomía entre las tipologías de organización de la producción basadas en ligazones de colaboración (como sería el sistema de pequeñas empresas --distritos industriales y áreas-sistema-- de Prato, Vigevano o Carpí, en Italia) y las tipologías apoyadas en relaciones de jerarquía entre las empresas, concentradas geográficamente (como el sistema de cadenas de montaje, a gran escala, seguido por Fiat en Italia, especialmente durante los años cincuenta y sesenta), o dispersas, con alta descentralización de la producción, como el modelo de Benetton.

Cuadro 2 TIPOLOGÍAS DE SISTEMAS DE PRODUCCIÓN, CLASIFICADOS EN FUNCIÓN DE REDES ENTRE LAS EMPRESAS Y DE LOS MODELOS DE LOCALIZACIÓN		
REDES ENTRE EMPRESAS		
Redes jerárquicas		
Uniones cooperativas		
<i>Agglomeración</i>	Sistema de cadena de montaje a gran escala	Sistema de pequeñas empresas (distrito industrial)
ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA PRODUCCION <i>Producción dispersa</i>	Descentralización de la producción con una empresa madre dominante	Acuerdos de colaboración estratégicos

No obstante, los resultados de la localización y las formas de organización de la producción están condi-

cionados también por otros factores diferentes, como la disponibilidad de recursos, las características del mercado de trabajo local, el sistema de intervención política o las formas de regulación social. Todo esto nos muestra la necesidad de individualizar las variables estratégicas para la organización de la producción que conducen a diferentes tipologías de los modelos locales de desarrollo.

Es importante resaltar, en este momento, que cada tipo de sistema puede desarrollarse, en el transcurso del tiempo, en una dirección inesperada; a veces, incluso, se transforma en otro sistema. Ejemplos actuales son el cambio de la industria cinematográfica en Los Ángeles, que ha pasado de ser una industria de cadena de montaje, a gran escala, a un sistema en red desintegrado (Storper y Christopherson 1987); las transformaciones de los segmentos de la industria del calzado estadounidense y británica, que a principios de este siglo, ha pasado de una producción en red desintegrada a algo bastante parecido a una industria de proceso, o el cambio de la industria italiana del automóvil que, durante los años setenta y ochenta, ha pasado de una industria de cadena de montaje, a gran escala, a una organización dispersa de la producción, con relaciones jerárquicas entre las plantas y las empresas.

Todo esto no solamente significa que estamos en presencia de una pluralidad de modelos locales de desarrollo, sino también que no existen modelos predeterminados del desarrollo o, en otros términos, que no pueden establecerse leyes generales de transformación.

Con esta clase de ejercicio sólo podemos referirnos a posibilidades estructuradas de la organización de la producción. Estas posibilidades se definen, en realidad, y se realizan únicamente cuando se constituyen en la forma de sistemas institucionales y tecnológicos específicos, histórica y geográficamente.

Entre los factores que afectan las posibilidades de organización de la producción podríamos incluir, por ejemplo, el siguiente conjunto de variables (Garofoli, 1991a; Scott y Storper, 1990):

- a) la estructura económica y la organización productiva (el grado de especialización/diversificación de la economía local, tamaño de plantas, existencia o ausencia de ligazones de producción local entre las empresas);
- b) los sistemas tecnológicos (modalidades de introducción y difusión de innovación);
- c) el mercado laboral y las relaciones industriales (estructura del empleo, procedencia de los trabajadores, formación profesional);
- d) los actores sociales y la estructura social (empresas locales vs. empresas externas, estructura social y predo-

minio de relaciones productivas previas, reproducción de habilidades y capacidades empresariales, de gestión, cultura y normas);

e) la estructura del mercado y de las formas de competencia;

f) el sistema de información;

g) las instituciones de regulación.

Las varias combinaciones de este conjunto de variables pueden ayudarnos a construir una tipología de modelos locales de desarrollo o de diferentes modos de organización productiva (Garofoli 1990 y 1991 a; Harrison y Storper 1990). Lo que es importante no es la capacidad de construir una tipología exhaustiva de sistemas productivos, sino la posibilidad de acentuar la coexistencia, en las mismas fases históricas, de diferentes modelos de organización de la producción.

Parece, en cualquier caso, bastante importante reflexionar, con mayor detalle, sobre los modelos de desarrollo endógeno porque, en estos casos, hay una alta posibilidad de controlar, localmente, los procesos de desarrollo y mejorar las oportunidades para la política económica local.

Un modelo de desarrollo endógeno capaz de garantizar la autonomía del proceso de transformación del sistema económico local y que sea relativamente sostenible, debe basarse en características locales y en la habilidad para controlar ciertas variables fundamentales. En particular, parecería estar fundamentado en Garofoli (1991a y 1992a):

1) el uso de los recursos locales (trabajo, capital acumulado históricamente, empresariado, conocimiento específico de los procesos de producción, tareas profesionales específicas y recursos materiales);

2) la habilidad de controlar, localmente, los procesos de acumulación;

3) la capacidad para innovar;

4) la existencia de (y la habilidad para desarrollar) interdependencias productivas, intrasectoriales e intersectoriales, a nivel local.

El desarrollo endógeno no significa una "economía cerrada", incluso si muchas de las afirmaciones que figuran en las contribuciones a este tema subrayan la importancia de concentrarse en la expansión del mercado interno (regional e interregional), y la conveniencia de abastecerse mediante la producción local. El objetivo es resolver los problemas particulares del área, satisfaciendo las necesidades básicas de las comunidades locales (Friedman y Weaber 1979; Stöhr 1984) mediante la elec-

ción de estrategias de protección económica selectiva y de "cierre territorial", que permitieran la continua expansión del uso de los recursos locales (especialmente, trabajo) en contraposición al fetichismo del crecimiento económico y la eficiencia (Friedman y Weaber 1979, p. 195).

Desarrollo endógeno significa, en efecto (Garofoli 1992a), la capacidad para transformar el sistema socioeconómico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local.

4. Sistemas productivos locales: el caso de los sistemas de pequeñas empresas

Entre los modelos de desarrollo endógeno vamos a tratar ahora los sistemas locales de pequeñas empresas que representan los casos más interesantes, especialmente porque ellos representan la "sublimación" del modelo de especialización flexible.

Como ya se ha argumentado, la relación entre la economía y el *milieu* económico y, en el marco estrictamente de las relaciones económicas, las relaciones entre las empresas son elementos determinantes de los modelos de desarrollo local.

Si limitamos el análisis a las relaciones económicas, parece posible identificar las siguientes características estructurales del distrito industrial o de las áreas-sistemas (Garofoli 1981, 1983a, 1992b):

1. Una notable especialización productiva a nivel local causada por la excesiva presencia de una industria o un sistema de producción que une varias industrias a la vez y sectores relacionados con el ciclo productivo del producto típico local.

2. La producción del sistema local es bastante importante, teniendo una cuota significativa de la producción nacional, y a veces internacional, del producto específico o sector.

3. Un nivel elevado de división del trabajo entre empresas del sistema productivo local que ocasiona relaciones *input-output* muy cercanas, intrasectorial e intersectorial. La alta integración horizontal de la producción depende de los bajos costes de transacción entre las empresas locales.

4. El gran número de agentes locales (la "pluralidad de protagonistas") y la ausencia de un líder o empresa dominante. Esto impide la formación de un mercado monopolístico de la subcontratación, evitando un excesivo po-

der de negociación de las empresas "madre" y conduce a la adopción difusa de comportamiento "práctica y error". Esto implica una mayor probabilidad de que, al menos, algunos actores encuentren soluciones satisfactorias para los problemas económicos y los demás les imiten inmediatamente.

5. Una notable especialización de la producción a nivel de la empresa y planta que limita el campo de actividad, estimula la acumulación de conocimientos especializados, facilita la introducción de nuevas tecnologías y, eventualmente, aumenta, a través del incremento de la productividad del trabajo, la autonomía económica de las empresas y de los subsistemas en el área.

6. La existencia de un sistema eficiente de transmisión de la información a nivel local, que garantiza la circulación rápida de información con respecto a los mercados, las tecnologías alternativas, las nuevas materias primas, los componentes y productos intermedios, el nuevo *marketing* comercial y las técnicas financieras y comerciales. Esto ayuda a la transformación del conocimiento de cada actor individual dentro de la "herencia económica común" del área.

7. El alto nivel de habilidades de los trabajadores del área, cómo resultado de una sedimentación histórica de conocimientos de las tecnologías aplicadas.

8. El incremento de las relaciones "cara a cara" entre actores económicos (especialmente entre proveedores y usuarios de productos intermedios, maquinaria y servicios a las empresas). Ello facilita la difusión de las mejoras organizativas y tecnológicas que aumentan la eficiencia, ante todo, del sistema local.

La importancia del modelo basado en el sistema de pequeñas empresas y del análisis de este modelo para un nuevo enfoque teórico sobre el desarrollo reside en los siguientes puntos que han surgido de la investigación:

a) el papel crucial de las economías externas existentes en el territorio, que significa la capacidad para reproducir localmente conocimientos específicos, tareas profesionales y saber hacer que llevan a la posibilidad de utilizar diferentes formas de organización de la producción, sin tener en cuenta únicamente el coste de la mano de obra, del capital y del suelo.

b) la existencia estructural, en este sistema, de un equilibrio permanente entre competencia y cooperación de las empresas, es decir, existencia de normas y reglas que llevan a una fuerte reducción en los costes de transacción entre las empresas.

c) la existencia de un equilibrio entre las reglas del mercado y las de regulación social a nivel local; esto es, introducción de instituciones específicas para superar algunos tipos de fallos del mercado y para considerar la necesidad y el valor de la solidaridad social.

Asimismo, debemos considerar que el modelo basado en el sistema de pequeñas empresas es, en todo caso, un modelo dinámico, o sea, las condiciones de supervivencia del sistema están cambiando en el tiempo. Entonces, parece necesario reflexionar sobre las variables estratégicas que permiten el fortalecimiento de los sistemas productivos locales.

Las condiciones para sobrevivir cambian permanentemente. El sistema de pequeñas empresas es un modelo de cambios continuos y no una mera adaptación, tanto en las relaciones dentro del área (relaciones entre empresas, interrelaciones con el *milieu* económico y con las instituciones) como en aquéllas con las fuerzas externas (el mercado, las otras áreas competitivas, los otros sistemas territoriales). Todo esto tiene consecuencias obvias sobre el lugar que ocupa el sistema local en la división territorial del trabajo. Cambio e innovación son, por lo tanto, las condiciones para que sobreviva el sistema de pequeñas empresas. En esta situación, es necesario transformar el sistema local, lo que requiere la habilidad de entender la posición relativa del sistema local y de predecir el escenario a medio y largo plazos. Es difícil para las pequeñas empresas tener esta habilidad, de manera individual, por lo que resulta obvio que es necesario tomar decisiones a nivel de asociaciones de empresas. Las políticas económicas locales son las llamadas a obtener mayores ventajas de las relaciones entre instituciones locales y la economía local.

La condición fundamental para el fortalecimiento del sistema productivo local es el logro de una estructura "sistémica" creciente que refuerce las ligazones económicas entre empresas y la relación con el *milieu* económico, de modo que las características específicas locales lleguen a ser el factor más importante en la localización y el desarrollo.

Las variables cruciales para el fortalecimiento de un sistema local son endógenas (controladas dentro del área) y exógenas. Entre las variables que se pueden controlar dentro del sistema local, podemos recordar (Garofoli 1984b y 1992):

a) Las innovaciones tecnológicas y organizativas, las cuáles (en los sistemas de pequeñas empresas) toman,

cada vez más, las características de un procesos continuo (con un gran número de cambios tecnológicos, todos ellos pequeños, acumulativos e interdependientes); y luego un proceso incremental de innovación (a la manera de Rosenberg) y no con grandes saltos (a la manera de Schumpeter). La innovación tecnológica en los sistemas locales no sólo es el resultado de un procesos de difusión territorial sino que, muy a menudo, es el producto mismo del sistema local con la introducción de técnicas originales, especialmente cuando las máquinas herramienta son el producto local. El movimiento de la frontera tecnológica es, por lo tanto, crucial para la consolidación y supervivencia del sistema local.

b) El sistema de información. Una rápida y eficiente circulación y difusión de la información, un conocimiento oportuno de los mercados, la difusión de la información sobre tecnología y de los factores de producción son, de hecho, la base de una valoración correcta de las perspectivas de desarrollo para las empresas locales.

c) La habilidad para controlar el mercado. La fortaleza de la capacidad del sistema de pequeñas empresas es uno de los factores cruciales para conseguir la autonomía de los distritos industriales y, al mismo tiempo, una oportunidad permanente para la introducción de nuevos productos.

d) Las formas de regulación social, las cuales operan fuera del mercado y dependen de una integración útil entre las instituciones y la economía local (Sabel, Zeitlin 1982 y 1985; Zeitlin 1985). Es suficiente pensar en el papel crucial que, para el desarrollo de las empresas y el sistema local, pueden desempeñar los sistemas de control y calidad, los centros tecnológicos, los centros de servicios a las empresas establecidos sobre la base de acuerdos entre las administraciones locales, las instituciones locales y los consorcios de empresas. Los centros de formación profesional e instituciones, por otra parte, regulan la competencia entre las empresas, favoreciendo las formas basadas en nuevos productos y procesos, más que la competencia basada en la disminución de los costes e, indirectamente, la de los de la mano de obra, es decir, sin una brutal guerra de precios.

Concluyendo, es posible señalar que algunos puntos teóricos bastante importantes quedan fuera de este tipo de investigación, y particularmente:

a) el papel crucial que desempeñan las economías externas (principalmente las ligadas a la existencia de especificidades locales estratégicas-conocimientos técnicos y profesionales, relaciones entre las empresas, formas locales de regulación social);

b) la escasa importancia de las economías de escala (el tamaño óptimo mínimo se debe definir, como mínimo, al nivel de cada fase del proceso productivo y no a nivel de las plantas);

c) la importancia de los costes de transacción (que se reducen bastante en el sistema de pequeñas empresas de acuerdo con las estrechas uniones entre empresas locales y la relación de colaboración difusa);

d) el papel de la diferenciación de los productos y las diferentes formas de competir;

e) la crisis de las interpretaciones dualísticas (principalmente, ligadas a la idea de que empresa pequeña es sinónimo de sector atrasado), debido al descubrimiento de la capacidad difusa para innovar de las pequeñas empresas, especialmente, en los sistemas de pequeñas empresas.

Todo esto significa que el territorio (o *milieu* local) esta desempeñando un papel crucial en el proceso de desarrollo económico. De hecho, el *milieu* local es el lugar en el que rige:

a) la difusión de información (organización de un sistema de información que gobierne los flujos de información sobre técnicas de producción, mercados de salida, otros puntos estratégicos); b) la organización de la producción (causada por la división social de trabajo entre las empresas locales); c) el mercado de trabajo local (con la introducción de relaciones industriales específicas); d) la reproducción de las habilidades profesionales y "saber hacer"; e) las formas locales de regulación social (gobernación socio-institucional).

Esto significa que territorio (y *milieu* local) abarca las siguientes esferas: información, producción, mercado de trabajo y gobernación socio-institucional.

5. El equilibrio entre el mercado y el Estado: las políticas económicas locales

Las economías externas y las especificidades locales de la organización de la producción se deben principalmente a las transacciones interempresariales, innovación tecnológica, organización del mercado de trabajo local y reestructuración. Porque estos temas no pueden regularse exclusivamente a través de las relaciones de mercado y porque la competitividad local depende, en gran medida, de la capacidad para mantener las economías externas y las ventajas locales específicas, parece importante reflexionar sobre los fallos del mercado en estas esferas e individualizar los campos específicos de la intervención económica local.

Las transacciones interempresariales son bastante importantes no sólo para la reducción de los costes de transacción, sino también para el aumento de la división social del trabajo dentro del área local (que estimula la formación de nuevas empresas). La aglomeración es una estrategia de localización, seguida, frecuentemente, por los productores, ya que la proximidad se traduce en bajos costes de transacción y en amplias oportunidades para igualar las necesidades y las capacidades. Pero la aglomeración a solas no conduce, necesariamente, a la formación de interrelaciones de transacción eficientes, porque existen fuerzas poderosas que podrían trabajar en contra de este fenómeno. Por ejemplo, la ruptura de los intercambios de información ocurre cuando una parte mantiene información privilegiada que puede negociarse al mejor postor (por ejemplo, cuando la información del subcontratista es asimétrica con la de la empresa principal) o en caso de desconfianza entre las empresas locales (Scott y Storper 1990).

Todos estos problemas pueden controlarse mediante infraestructuras institucionales o prácticas sociales, que permitan aumentar los intercambios de información y la confianza a nivel local (y limitar la probabilidad de comportamientos oportunistas, que beneficien a los que los practiquen).

Tipos similares de infraestructura facilitan los intercambios de información técnica. En el área de la innovación tecnológica, de hecho, abundan los fallos de mercado. Algunas empresas, en la búsqueda de beneficios, tienden a desinvertir en muchas formas de productos y desarrollo de procesos; además, en muchos sectores críticos, los *inputs* de investigación básica provienen de sectores no lucrativos o están subvencionados mediante incentivos públicos. Las innovaciones tecnológicas se producen, frecuentemente, en lugares limitados: el *stock* de conocimiento y capital humano en el que se basan los cambios tecnológicos, tienden a concentrarse en la mano de obra especializada que se localiza en un pequeño número de lugares.

Los fallos de mercado pueden limitar la capacidad de la industria para realizar actividad innovadora. Es suficiente recordar el miedo de las PYMEs a invertir en proyectos a largo plazo o el nivel insuficiente de recursos financieros de las empresas líderes técnicamente, pero pequeñas en tamaño. Instituciones locales específicas (como los centros tecnológicos) son, a veces, necesarias para superar alguno de estos fallos del mercado.

Un área adicional para la intervención económica local es el mercado de trabajo local. Los mercados locales de trabajo dependen para su funcionamiento efectivo, del

desarrollo y circulación de la información. Esto es particularmente relevante en los mercados de trabajo asociados con sistemas productivos en los que están cambiando, rápidamente, las oportunidades de empleo así como también la cantidad y la calidad de la información.

La transmisión de información sobre la oferta de puestos de trabajo puede verse obstaculizada, severamente, por la falta de canales de transmisión de la información. Frecuentemente, además, si la formación no está bien planificada y organizada es fácil notar una oferta insuficiente de mano de obra cualificada. El apoyo institucional, mediante centros de empleo, puede ser una condición necesaria para conseguir la cualificación de la mano de obra y dotarse de servicios de recualificación.

En este sentido, es posible concluir con Scott y Storper (1990) que el desarrollo económico regional está abierto a múltiples iniciativas que dependen de la interrelación entre las fuerzas económicas y las políticas del lugar.

La atención a las instituciones locales y a la cultura local es, por lo tanto, un tipo de respuesta a los fallos del mercado, debidos a la presencia de externalidades e información imperfecta. La idea de que la reproducción del sistema económico no se pueda producir con éxito, si se carece de Agencias y de la acción colectiva, se mantiene no sólo al nivel de la economía nacional, sino también (y, particularmente) al nivel de la economía local y de los sistemas productivos locales.

Los fallos del mercado en la creación y la transferencia de tecnología, en la provisión de servicios de gestión a las PYMEs y en la formación de la mano de obra, son, relativamente, frecuentes. En algunas áreas de aglomeración de producción flexible, se han realizado esfuerzos institucionales para enfrentarse a estos problemas mediante la provisión de actividades de investigación financiadas públicamente, agencias de servicios de gestión e instituciones de formación, muy a menudo con la cooperación (en planificación, financiamiento, seguimiento, gestión y control) de actores privados y colectivos, como empresarios, asociaciones o consorcio de empresas (respecto a la experiencia italiana, los casos de Citer en Capri, de Città Studi Biella, de Cil y Sistemas de Formación Profesional en Lecco).

6. Conclusiones

En este trabajo se ha expuesto cómo las instituciones locales y los actores colectivos (privados, como los consorcios de empresas, y públicos, como los órganos de la administración) podrían intervenir para fortalecer los elementos de éxito (y para reducir los puntos débiles) del sistema productivo local, a través de la introducción de

herramientas específicas que apoyan la economía local y que resuelven, por ejemplo, los problemas surgidos por los fallos de mercado. Esto significa no sólo la introducción de formas específicas de regulación social local, sino también la constitución de uniones informales entre el sistema productivo y la sociedad local.

Igualmente, las instituciones locales y los actores colectivos deberían intervenir para la formación de redes de colaboración entre diferentes áreas y regiones a nivel nacional, pero, en particular, a nivel internacional. Por supuesto, es más fácil encontrar problemas comunes para áreas que pertenecen a diferentes países que, a menudo, para áreas dentro de un mismo país o región.

Cuando seamos capaces de rebatir y superar la ideología de la competencia interregional (que ha sido dominante a lo largo de los años ochenta y que se basa en la hipótesis de "juego suma cero"), cuando se acepte la idea del proceso de desarrollo basado en la "valorización" de los recursos inutilizados o mal empleados (Hirschman 1958) con el fin de hacer frente a las necesidades so-

ciales todavía no satisfechas, entraremos en un escenario completamente diferente. En este caso, el escenario del desarrollo regional debería cambiar radicalmente y las experiencias hasta ahora realizadas en un área podrían ser de gran interés y utilidad para otras áreas con una estructura productiva similar o con problemas parecidos. Ejemplos actuales de esta clase de cooperación se encuentran en los programas de transferencia de tecnología y de conocimientos, principalmente con tecnologías intermedias más adecuadas para regiones menos desarrolladas y países basados en pequeñas empresas, gestionadas a nivel local --como es el caso francés en Savoy y Doubs, que cita Courlet (1992)--, en programas de transferencia de formación laboral organizados en varios distritos italianos basados en sistemas de pequeñas empresas (como la experiencia de Citer en Capri), en la constitución de "círculos de calidad" de los sistemas productivos locales con grupos de discusión interregionales (como es el caso de los acuerdos de cooperación entre los distritos industriales de Cluses y Lecco).

Bibliografía

- Becattini, G. (1979): "Del settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economía industriale." *Rivista di Economia e Política Industriale*, vol.5, nº1, enero-abril, pp.7-21, (traducido al catalán en *Revista Económica de Catalunya*, nº1).
- Becattini, G., ed. (1989): *Modelli locali di sviluppo*. Il Mulino, Bolonia.
- CCE (1981): *The Mobilization of Indigenous Potential*. Internal documentation of regional policy in the Community, Bruselas, nº 10, septiembre.
- Courlet, C. y Pecqueur, B. (1991): "Local industrial systems and externalities: an essay in typology." *Entrepreneurship and Regional Development*, vol.3, nº 4, October-December.
- Courlet, C. (1992): "Local industrial policies in favour of small and medium-sized firms: the French case." En: Garofoli, G. (ed.) *Endogeneous development and Sout hern Europe*, Aldershot, Avebury.
- Friedmann, J. y Douglass, M. (1975): *Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Development in Asia*. United Nations Centre for Regional Development, Nagoya (Japan), November.
- Friedmann, J. y Weaver, C. (1979): *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. E. Arnold Publication, Londres (traducción en castellano por el Instituto de Administraciones Locales, Madrid).
- Frierichs, G. (1982): "Microelectrónica e microeconomía." En: Friedrichs, G.; Shaff, A., *Rivoluzione microelettronica*. Informe para el Club de Roma, Mondadori, Milán.
- Garofoli, G. (1981): "Lo sviluppo delle «aree periferiche» nella economía italiana degli anni settanta." *L'Industria* II, nº 3, julio-sept., pp. 391-404.
- Garofoli, G. (1983a): *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, I. Re. R., Franco Angelí, Milán.
- Garofoli, G. (1983d): "Svillupo Regionale e Ristrutturazione Industriale: il Modello Italiano degli Anni'70." *Rassegna Economica*, XLVII, nº 6, November-December.
- Garofoli, G. (1984a): "Diffuse Industrialization and Small Firms: The Italian Pattern in the 70s." En: Hudson, R.(ed.) *Small Firms and Regional Development*. Institute for Transport, Tourism and Regional Economy, Copenhagen School of Economics and Business Administration, publication, nº 39, Copenhagen.
- Garofoli, G. (1984b): "Modelli locali di sviluppo." Comunicación presentada al 25th Scientific Meeting of the Società Italiana degli Economisti, Roma, noviembre (publicado en Becattini, 1989).
- Garofoli, G. (1989): "Modelli Locali di Sviluppo: i sistemi di piccola impresa." En: Becattini, G.(ed.) *Modelli Locali di Sviluppo*. Il Mulino, Bologna.
- Garofoli, G. (1990): "Local Development: Pattern and policy Implications." En: Konsolas, N.(ed.) *Local Development*. Regional Development Institute, Athens.
- Garofoli, G. (1991a): *Modelli locali di sviluppo*. Franco Angelí, Milano.
- Garofoli, G (1991b): "The Italian Model of Spatial Development in the 1970s and 1980s." En: Benko, G., Dunford, M. (eds.). *Industrial Change & Regional Development*. Belhaven Press, London.
- Garofoli, G., ed.(1992a): *Endogenous Development and Southern Europe*. Avebury, Aldershot.
- Garofoli, G. (1992b): "Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène." En: Benko, G, Lipietz, A. (eds.). *Les régions qui gagnent*. PUF, Paris.
- Garofoli, G. (1992c): "Les systèmes de production." En: Ganne, B. *Développement local et ensemble de pme*. GLYSI.
- Harrison, B. y Stoper, M. (1990): "Flexibility, Hierarchy and Regional Development: The Changing Structure of Industrial Production Systems and Their Forms of Governance in the 1990s." School of Architecture and Planning, University of California at Los Angeles, *working paper*, January.
- Hirschman, A.O. (1958): *The Strategies of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.
- Instituto del Territorio y Urbanismo (1987a): *Areas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. MOPU, Madrid.
- Pecqueur, B. (1989): *Le développement local: model ou modele?* Syros/Alterna-tives, París.
- Sabel, C. y Zeitlin, J. (1982): "Alternative storiche alia produzione di massa." *Stato e mercato*, nº 5, agosto.
- Sabel, C. y Zeitlin, J. (1985): "Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth Century Industrialisation." *Past and Present*, nº 108, agosto.
- Scott, A.J. y Storper, M. (1990): *Regional Development Reconsidered*. The Lewis Center for regional Policies Studies, University of California - L.A., working paper nº I, Los Angeles, December.

- Scott, A.J. (1986): "Industrial Organization and Location: Division of Labour, the Firm and Spatial Process." *Economic Geography*, nº 3, July.
- Stöhr, W.B. (1978): "Center-Down-and-Outward Development versus Periphery-up-and-Inward Development: A Comparison of Two Paradigms." I.I.V.R.S., University of Economics, Viena.
- Stöhr, W.B. (1981): "Development from below: the Bottom-up and Periphery-Inward Development Paradigm." En: Stöhr, W.B. y Taylor, D.R.F. (eds.). *Development from above or below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. J.Wiley & Sons Ltd., Chichester.
- Stöhr, W.B. (1984): »La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement regional?« En: Aydalot, Ph.(ed.). *Crise & espace*. Economica, París.
- Vázquez Barquero, A. (1988b). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.
- Zeitlin, J. (1985): »Distretti industriali e struttura industriale in prospettiva storica.« En: Innocenti, R.(ed.). *Piccola città & piccola impresa*. Franco Angelí, Milán.

6

SERVICIOS EMPRESARIALES Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: UNA RESEÑA TEMÁTICA

F r a n c i s c o A l b u r q u e r q u e

Economista. Investigador del Centro de Investigación Científica de Madrid (CICM), España.

Resumen

Este documento destaca las principales tendencias y líneas de acción en las iniciativas de fomento empresarial, desarrollo económico local y fortalecimiento municipal, que pueden deducirse de las experiencias internacionales y diferentes estudios de casos en América Latina. Se señala la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con micro ajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales; tratar de definir, en cada contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la cualificación de recursos humanos; y vincular la oferta de capacitación de cada ámbito territorial de forma más eficiente al perfil específico de las actividades productivas de cada territorio. Al mismo tiempo, ello implica subrayar la importancia de la descentralización en América Latina, no solamente para el mejoramiento de la gestión de los mayores recursos transferidos a las entidades locales o el logro de la mejor eficiencia en la prestación de servicios públicos, sino para incorporar el papel de la promoción en el desarrollo económico a escalas local y regional.

1. Cambio estructural, reformas económicas y desarrollo local

Al igual que en el resto del mundo, en los países de América Latina y el Caribe, se viene mostrando las exigencias ineludibles del **cambio estructural** que implica la nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa, la cual, como es bien conocido, afecta las formas de producción y gestión empresarial, la naturaleza del Estado y la regulación socioinstitucional, así como el funcionamiento eficiente de todo tipo de organizaciones, públicas o privadas.

En la base de esta reestructuración tecnoeconómica y organizativa hay que destacar la introducción de innovaciones importantes, 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, y despliega movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, con efectos desiguales en cada territorio, lo cual obliga a un inteligente diseño de políticas para encarar estos retos desde la especificidad de cada ámbito territorial.

A estos cambios estructurales debidos a la fase de transición tecnológica actual, hay que sumar los condicionantes de la creciente **globalización** de importantes sectores de la economía internacional, lo cual plantea superiores exigencias de competitividad, adicionalmente a los retos de mayor eficiencia productiva correspondientes a la fase de transición tecnológica ya señalados.

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. Por lo general, estas políticas han debido dar prioridad a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, tratando de mantener los equilibrios básicos e intentando orientar, en mayor medida, las respectivas economías hacia los mercados internacionales.

La estabilización macroeconómica ha permitido la creación de un contexto favorable, al disipar incertidumbres vinculadas a la inflación, reduciendo, al mismo tiempo, la inestabilidad financiera y cambiaria. Estas circuns-

Cuadro 1

IMPORTANCIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN AMÉRICA LATINA

<i>Países</i>	<i>Empresas según números de empleados</i>	<i>Números de empresas (En % del total)</i>	<i>Participación en el empleo (En % del total)</i>
Argentina	De 0 a 50	96,5	47,0
Bolivia	De 1 a 49	99,5	80,5
Brasil	De 0 a 49	94,0	37,4
Colombia	De 0 a 49	95,9	66,4
Costa Rica	De 0 a 49	96,0	43,3
Chile	MIPYMES hasta 200	97,2	79,8
México	De 0 a 50	94,7	50,8
Nicaragua	De 1 a 30	99,6	73,9
Panamá	De 0 a 49	91,5	37,6
Perú	De 1 a 50	95,8	40,2
Uruguay	De 0 a 49	97,9	64,4
Promedio 11 países	Micro y pequeñas empresas (MIPES)	96,2	56,5

(a) Datos oficiales sobre establecimientos empresariales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.

tancias favorecen la aplicación de políticas a escalas micro y mesoeconómica, orientadas a asegurar la innovación tecnológica y organizativa del tejido productivo y empresarial existente en los diferentes ámbitos subnacionales o locales de América Latina y el Caribe, el cual está compuesto, mayoritariamente, por micro y pequeñas empresas, que no pueden por sí solas acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción, lo cual obstaculiza sus procesos de innovación productiva y de gestión.

Como se aprecia en el Cuadro 1, el conjunto de micro y pequeñas empresas en 11 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) representa, en promedio, más de 96 % del tejido formal de empresas existentes y más de 56 % de la mano de obra empleada. Dentro de este conjunto de establecimientos formales, las microempresas suponen un promedio de 77 % del total y más de 27 % del empleo, mientras que las pequeñas empresas representan, aproximadamente, 20 % de los establecimientos, y da empleo a casi 30 % de la población ocupada.

Esta presencia mayoritaria nos señala el esfuerzo ingente que se precisa abordar en cuanto a innovación productiva, a fin de lograr avanzar en la frontera tecnológica y de gestión de dicho tejido de empresas, una cuestión para la cual las políticas de carácter genérico dictadas desde el nivel central del Estado no son ni eficaces ni sufi-

cientes. En otras palabras, sin una política específica de atención a las circunstancias concretas territoriales de los diferentes sistemas productivos locales no será posible atender adecuadamente sus requerimientos de modernización empresarial.

La importancia de este tejido de micro y pequeñas empresas es fundamental desde el punto de vista del empleo y el ingreso para amplias capas de la población, así como para una difusión territorial más equilibrada del progreso técnico y el crecimiento económico, dada la implantación difusa en el territorio de estas empresas. De ahí, la necesidad de cambiar el enfoque actual predominante en América Latina, que considera este conjunto de empresas como marginales y "no viables", objeto de fondos asistenciales, en lugar de contemplarlas como parte

relevante de la estrategia económica nacional, e introducir desde la instancia territorial un enfoque de desarrollo productivo y empresarial, al mismo tiempo que se fortalecen institucionalmente los poderes locales.

Asimismo, las empresas no actúan en el vacío, sino en conjuntos eslabonados unos con otros, como abastecedoras y clientes en las sucesivas fases de la transformación productiva. De poco nos sirve una relación de empresas según su tamaño, ya que lo que necesitamos es conocer los eslabonamientos productivos específicos y los agrupamientos económicos territoriales en los que estas empresas se encuentran en la realidad. La falta de esta información económica territorial impide diseñar actuaciones eficaces para mejorar estos eslabonamientos productivos y, por tanto, dificulta la modernización empresarial en esas redes territoriales de empresas.

Este hecho evidencia, además, la falta de criterios apropiados en la recogida de información sustantiva para el desarrollo económico, ya que la clásica diferenciación sectorial de actividades económicas (primario, secundario, terciario) apenas tiene utilidad a la hora de la intervención en una realidad económica y empresarial, que entremezcla, en la práctica, eslabonamientos diferentes ("hacia atrás" y "hacia delante") procedentes de diversos sectores, y hace que lo sustantivo sea un conjunto de elementos facilitados por el conocimiento y el eficiente funcionamiento en red.

Las actividades no son, pues, exclusivamente agrarias, industriales o de servicios, sino un conjunto de elementos de transformación a lo largo de la "cadena de valor" que incorpora insumos procedentes de todos estos sectores. De este modo, la vieja clasificación sectorial pasa a ser, poco a poco, una pieza de museo, ya que lo sustantivo es si las actividades incorporan o no los componentes avanzados de información o conocimiento tecnológico, y de gestión.

Como vemos, la micro y pequeña empresas no constituyen un segmento marginal o poco importante dentro del tejido empresarial en América Latina, sino que se trata de una parte sustantiva de la base económica en cada país y en cada territorio o región, ante lo cual hay que dar respuestas apropiadas en el nivel microeconómico para responder con eficacia a las exigencias del cambio estructural.

La importancia de la pequeña y mediana empresas es también fundamental en los países desarrollados, según puede apreciarse en el Cuadro 2, que recoge datos sobre las PYMEs en Canadá, España, Italia y Japón

(Domínguez 1996). En estos países, las PYMEs tienen una destacada participación en el número total de empresas de cada país, así como en el conjunto de las ventas, empleo y exportaciones.

La política de apoyo a la innovación del segmento de micro y pequeñas empresas debe ser, por tanto, resalta da en América Latina y discutida como parte de la nueva agenda de funciones de los responsables locales (regionales y municipales). De otra forma, se corre el riesgo de seguir avanzando en el proceso de ajuste macroeconómico sin acompañarlo de los necesarios ajustes flexibles en cada territorio según los requerimientos específicos de los distintos sistemas productivos locales.

Según datos del Observatorio Europeo para la Pequeña Empresa (Unión Europea, 1994), en 1993, existían en la Unión Europea 17 millones de PYMEs, que proporcionaban 67 millones de puestos de trabajo, de los cuales cerca de 30 millones eran provistos por empresas de menos de 10 empleados. En opinión de Bianchi (1996), las PYMEs desempeñan un papel crucial, no sólo para promover el empleo, sino para garantizar el dina-

Cuadro 2

IMPORTANCIA DE LAS PYMES EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

<i>Países</i>	<i>Tamaño según número de empleados</i>	<i>Números de establecimientos (En % del total)</i>	<i>Ventas/PIB (En % del total)</i>	<i>Empleo (En % del total)</i>	<i>Exportaciones (En % del total)</i>
Canadá (1990)	Manufactura: < 100 empleados Servicios: <50 empleados	99 %	40 % del PIB	52,3 % 43 %	9,3 %
España (1989)	< 250 empleados	99,8 %	64,2 % de las ventas	63,7%	41,0%
Italia (1991)	< 200 empleados	97,6%	31,5 % del PIB < 100 empleados	54,7%	22,6% <100 empleados
Japón (1991)	Manufactura: <300 empleados Mayoristas: < 100 empleados Servicios Minoristas: <50 empleados	99,1%	De las ventas: Manufactura: 51,7% Mayorista: 62,1 Minorista: 78%	79,2%	

Fuente: Domínguez (1996), quien cita como fuentes: *Japan Small Business Corporation*, 1995; *Tacis Project* 1995; *Canada House of Commons* 1994; Lorenzo, M.J. y J. L. Calvo, 1994.

mismo de los mercados, el éxito de los acuerdos regionales de comercio y el reforzamiento de la estabilidad social de los países de la Unión Europea.

En efecto, una estrategia orientada al desarrollo de la especialización y complementariedad de las PYMEs, dentro de acuerdos y aglomeraciones territoriales (*clusters*), puede resultar decisiva. Desde luego, como recuerda este autor, existe una rica y heterogénea literatura que muestra cómo el éxito de las pequeñas empresas en Europa se basa en las características de las aglomeraciones de una variedad de firmas individualmente especializadas, pero que trabajan en un contexto de complementariedad, de modo que el sujeto colectivo que protagoniza la pugna competitiva es el grupo de firmas, o *cluster*.

Pero la demanda subyacente de modernización de todos esos agentes empresariales no puede ser atendida adecuadamente a distancia y desde un planteamiento centralista. Esta es, desde luego, una de las principales lecciones de las "mejores prácticas" internacionales en desarrollo económico local y regional, ya que una aproximación territorial permite una identificación más precisa de la demanda de servicios de desarrollo empresarial en cada uno de los sistemas productivos locales, tanto en lo relativo a la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión necesarias, como en lo que se refiere a la cualificación de los recursos humanos según las necesidades de la demanda empresarial local.

De este modo, el fortalecimiento institucional de los poderes locales y el aliento a la descentralización y la participación democrática de la ciudadanía se convierten, también, en el enfoque del desarrollo local, en una herramienta fundamental para alentar la concertación estratégica de actores públicos y privados territoriales, y abordar las nuevas tareas de la gestión local para el desarrollo.

Igualmente, las empresas dependen de la calidad de su entorno urbano, ambiental y territorial para poder avanzar en cuanto a productividad y competitividad, lo cual hace necesario reforzar las actuaciones en esos ámbitos, a fin de mejorar la calidad de las infraestructuras y servicios básicos, así como el sistema de comunicaciones para el movimiento de personas, información y mercancías, como componentes principales de las condiciones de vida satisfactorias en cada ciudad o ámbito local.

2. La importancia de lo local en la era de la "globalización"

En lo esencial, los nuevos óptimos de eficiencia productiva y gestión empresarial apuntan al adecuado diseño de las actuaciones públicas y privadas relacionadas

con dos aspectos clave del desarrollo económico: a) la introducción de las innovaciones tecnológicas, gerenciales y sociales en los ámbitos de la producción y comercialización de mercancías; y b) la cualificación de los recursos humanos, de forma vinculada a los requerimientos planteados por este proceso de transformación socio-económica estructural.

Esto exige respuestas sustantivas a escala microeconómica, ya que afecta, esencialmente, las formas de producción y gestión de las empresas y de las organizaciones en general, privadas o públicas; así como a escala mesoeconómica, a fin de intermediar eficientemente para conseguir una adecuada vinculación de la oferta de capacitación a los requerimientos de la base productiva de cada territorio o ámbito local, y lograr un contexto institucional favorable para la reducción de los costes de transacción y un entorno de servicios empresariales y urbanos de calidad.

Dentro de la escala microeconómica hemos de atender, entre otros aspectos decisivos, la introducción de innovaciones productivas y de comercialización; el mejoramiento de la capacidad de gestión empresarial y tecnológica; la eficiente organización en red con proveedores y clientes (esto es, la cooperación interempresarial); la calidad de las relaciones laborales a fin de garantizar el involucramiento de trabajadores/as; la adecuación de la oferta de capacitación de recursos humanos a los requerimientos de la base productiva y el tejido empresarial existente; la vinculación de las empresas con las entidades oferentes de servicios de desarrollo empresarial, etc.

Como se aprecia, ninguno de estos aspectos decisivos es contemplado en la agenda habitual del ajuste macroeconómico, dirigido a asegurar las condiciones generales del régimen de acumulación a través de los equilibrios macroeconómicos básicos. Hay que señalar que, pese a ser éstos fundamentales, no son suficientes para dar respuestas al cambio estructural. Son, pues, únicamente precondiciones para el desarrollo, pero no su agenda única.

El análisis de las "mejores prácticas" internacionales muestra que, desde mediados de los años ochenta, en los países desarrollados se ha ido produciendo un cambio significativo en el diseño de las políticas de desarrollo empresarial, constatándose, progresivamente, la superior eficacia de los planteamientos territoriales (locales o regionales) para afrontar estas exigencias del cambio tecnológico y la cualificación de los recursos humanos.

Aparentemente, esta importancia de lo local pareciera contraponerse a la creciente globalización de activida-

Cuadro 3

**INTERCAMBIO DE BIENES Y SERVICIOS
EN PORCENTAJE DEL PIB, MEDIDO EN TÉRMINOS
DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Total del mundo	20,7	29,1
Estados Unidos	14,0	19,4
Japón	21,5	26,1
Alemania	...	55,1
Francia	33,7	45,4
Reino Unido	33,3	46,3
Italia	28,0	39,6
España	18,4	36,8
Grecia	21,2	27,9

Fuente: World Development Indicators 1998, The World Bank, Washington D.C., USA.

des y sectores económicos en el sistema internacional. Pero lo cierto es que, pese a esa fuerte tendencia de globalización económica de determinadas ramas y sectores dinámicos en la economía internacional, la inmensa mayoría de la producción a escala mundial sigue desarrollándose en ámbitos esencialmente locales, regionales o nacionales.

Según datos del *World Development Indicators 1998* del Banco Mundial, en 1996, el intercambio mundial de bienes y servicios, medido por la suma de exportaciones e importaciones de mercancías, valoradas en US dólares corrientes, y dividido por el producto interior bruto en cuanto a Paridad de Poder Adquisitivo (PPA),* es sólo 29,1 % de la producción mundial. En otras palabras, a pesar del importante crecimiento de los intercambios externos observado en estos últimos diez años (Cuadro 3), más de 70 % de la producción mundial incluida en las Cuentas Nacionales en 1996, no se comercializa internacionalmente. Es decir, es de ámbito local, regional o nacional.

Hay que tener en cuenta, también, que esta cuantificación de la producción mundial no incluye las actividades de autoconsumo, de trueque o de carácter informal, las cuales tienen una presencia importante, sobre todo, en el mundo en desarrollo. Si establecemos el supuesto de que estas actividades productivas equivalen, aproximadamente, a 25 ó 30 % de la producción medida en términos monetarios por las Cuentas Nacionales (lo cual constituye una estimación bastante modesta), podemos

*La Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) se define como el número de monedas de un país necesario para comprar en el mercado nacional la misma cantidad de bienes y servicios que se podrían obtener con un dólar de Estados Unidos.

afirmar que más de 75 % de la producción mundial sigue siendo, en 1996, de ámbito local, regional o nacional.

Incluso, una buena parte de las exportaciones se dirige a los países vecinos y no al mundo entero, tal como sugiere una visión apresurada sobre la "globalización". Hay, pues, mucho de exageración en la expresión "estamos en un mercado global", ya que la verdad es que el mercado sigue siendo un conjunto bastante heterogéneo y los problemas de los diferentes sistemas productivos locales siguen teniendo una importancia decisiva.

En el caso de América Latina, tal como se aprecia en el Cuadro 4, para 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) la suma de las exportaciones e importaciones representa, como promedio, tan sólo 20 % del PIB. Es decir, teniendo en cuenta solamente la producción medida en términos monetarios, 80 % de la producción latinoamericana es de ámbito local, regional o nacional.

Si incorporamos un estimado de las actividades productivas no recogidas en las Cuentas Nacionales (autoconsumo, trueque, informales, etc.), y suponemos que equivalen a un promedio, en América Latina, de 40 ó 50 % de la producción formal, podemos inferir que, en realidad, más de 86 % de esa producción no se comercializa internacionalmente y es, esencialmente, un fenómeno local, regional o nacional.

Cuadro 4

**INTERCAMBIO DE BIENES Y SERVICIOS
EN PORCENTAJE DEL PIB, MEDIDO EN TÉRMINOS
DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Argentina	5,9	14,0
Bolivia	11,7	12,0
Brasil	5,8	10,2
Chile	11,6	18,9
Colombia	7,1	9,5
Costa Rica	20,2	34,4
Rep. Dominicana	12,3	28,3
Ecuador	11,8	16,3
El Salvador	20,7	22,5
Guatemala	9,7	12,2
Haití	6,9	12,6
Honduras	21,7	42,5
México	6,8	26,1
Nicaragua	15,5	19,4

Fuente: World Development Indicators 1998, The World Bank, Washington D.C., USA.

Cuadro 5

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA BRUTA
EN PORCENTAJE DEL PIB, MEDIDO EN TÉRMINOS
DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Total del mundo	1,1	2,2
Estados Unidos	1,4	2,6
Japón	0,9	0,9
Alemania	-	2,0
Francia	1,1	3,7
Reino Unido	3,6	6,6
Italia	0,4	0,8
España	1,1	1,9
Grecia	0,6	0,8

Fuente: *World Development Indicators 1998*, The World Bank, Washington D.C., USA.

Las cifras de la inversión extranjera directa bruta, esto es, la suma de los flujos de entradas y salidas de inversiones extranjeras directas recogidas en la balanza de pagos (lo que incluye capital social, reinversión de beneficios, otros tipos de capital a largo plazo y capital a corto plazo) son también otro de los aspectos de la "globalización". En este caso, los datos nos muestran que, en promedio, dichas inversiones extranjeras directas brutas representan únicamente 2,2 % del PIB mundial (Cuadro 5).

Para los 18 países de América Latina mencionados, estas inversiones equivalen únicamente a 1,1 % del producto interior bruto total de la región (Cuadro 6). También aquí podemos apreciar hasta qué punto las decisiones de producción corresponden, esencialmente, a decisores nacionales, regionales o locales.

No debe confundirse, por tanto, la tendencia creciente de la globalización de determinados sectores dinámicos de la economía mundial y la apertura de mercados con la suposición de que "sólo existe un mercado global" o que las inversiones extranjeras son las más importantes; lo cual es, claramente, una exageración que no ayuda en nada a la hora de diseñar las estrategias de innovación productiva en las diferentes situaciones concretas, en cada territorio.

3. El avance de los procesos de democratización y descentralización en América Latina

Por otro lado, los gobiernos locales y regionales poseen ventajas importantes respecto a los gobiernos centrales, tanto por su mayor capacidad de representación y legitimidad ante sus electorados --y poder, así, ser agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales--, como por su mayor flexibilidad,

adaptabilidad y capacidad de maniobra ante contextos cambiantes (Borja y Castells, 1997).

De ahí que el **fortalecimiento institucional a escala local** o regional puede facilitar la construcción de redes de colaboración con los distintos actores sociales, y de cooperación entre los diferentes niveles de la administración pública, y tratar de difundir la información y reaccionar frente a la burocracia o la corrupción. De este modo, frente a los retos actuales de la revolución tecnológica y la globalización económica, el fortalecimiento de las instituciones de gestión y representación a escala local busca aunar la democracia participativa, la descentralización administrativa, la integración social y cultural, y la eficiencia en la innovación productiva y el desarrollo empresarial.

El avance de los procesos de **democratización** ha permitido también en América Latina y el Caribe, el fortalecimiento de los gobiernos municipales, tras décadas de autoridades locales designadas desde los gobiernos centrales. De este modo, ciudades, aldeas y localidades en los países de la región, ejercen ahora su derecho a elegir a sus propios representantes locales y a pedirles cuenta de sus actuaciones. Este cambio, que implica convertir a las alcaldías en nuevos centros de poder y decisión, es

Cuadro 6

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA BRUTA
EN PORCENTAJE DEL PIB, MEDIDO EN TÉRMINOS
DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO**

<i>Países</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>
Argentina	0,3	1,3
Bolivia	0,1	1,8
Brasil	0,1	0,7
Chile	0,5	3,0
Colombia	0,6	1,3
Costa Rica	0,6	1,8
Rep. Dominicana	0,3	1,2
Ecuador	0,2	0,7
El Salvador	0,3	0,2
Guatemala	0,3	0,2
Haití	0,1	0,0
Honduras	0,4	0,4
México	0,6	1,0
Nicaragua	0,0	0,9
Paraguay	0,0	1,1
Perú	0,1	3,3
Uruguay	0,3	0,7
Venezuela	0,4	1,1
Promedio países	0,28	1,15

Fuente: *World Development Indicators 1998*, The World Bank, Washington D.C., USA.

parte de un proceso sin precedentes de descentralización de autoridad que acompaña las reformas políticas y económicas que la mayoría de los gobiernos de América Latina han adoptado en esta última década.

Como resultado de ello, a escala local se ha comenzado a reafirmar el derecho de la ciudadanía a decidir la forma en que deben ser usados los recursos públicos para atender los problemas locales y regionales. Bajo esta presión de los electores, los gobiernos centrales han comenzado a mostrar una creciente disposición a descentralizar mecanismos impositivos y tarifarios, lo cual ha colocado recursos monetarios sin precedentes en manos de gobiernos municipales y locales, involucrados, así, en nuevas funciones y responsabilidades para la prestación de servicios sociales básicos y para desplegar una amplia gama de proyectos locales de desarrollo (Hausmann, 1997).

Pero, el avance de los procesos de **descentralización** en América Latina y el Caribe no puede reducirse al ámbito de la descentralización fiscal, ya que los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo grados mayores de autonomía *política*, y asumen, a su vez, áreas de servicios sustantivos como las de educación, salud y otros servicios cruciales para el desarrollo socioeconómico. De ahí que la atención a los procesos de descentralización no deba limitarse únicamente a lograr el mejoramiento de la gestión adecuada de los mayores recursos financieros transferidos a los gobiernos locales, o a la provisión más eficiente de los servicios públicos municipales, mediante el traspaso al sector privado de los recursos que pueden ser gestionados por este sector de forma más eficiente, sino que debe incluir, igualmente, las nuevas y decisivas funciones de fomento *del* desarrollo productivo y el tejido empresarial en cada ámbito local.

4. Principales enseñanzas de las experiencias de desarrollo económico local a escala internacional

En los países desarrollados ha ido surgiendo, durante estas dos últimas décadas, un conjunto diverso de **iniciativas locales de desarrollo**, dirigidas a generar actividades, empresas o nuevos empleos, mediante el estímulo a la innovación empresarial, para facilitar los necesarios microajustes en la actividad productiva local; la organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados; 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; la valorización de

los recursos endógenos de cada territorio; y la búsqueda de nuevas fuentes de empleo.

El núcleo propositivo básico de este conjunto de iniciativas locales de desarrollo subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con **microajustes flexibles** desde los diferentes ámbitos territoriales, y tratar de definir en cada contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la 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, y no solamente las modalidades de redistribución desde el nivel central. Por eso, la **descentralización** constituye una herramienta indispensable en estos procesos, al facilitar el traspaso de competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes administraciones locales.

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 a escala local, la calidad y orientación de las infraestructuras básicas, la coordinación de los instrumentos de fomento para micro y pequeñas empresas, y el acceso a líneas de financiamiento para este colectivo de empresas. En suma, crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica público-privada del conjunto de la sociedad local.

De forma simplificada, se puede decir que el problema al que se enfrentan las ciudades y localidades consiste en reestructurar su sistema productivo y mejorar su entorno urbano, de forma que sus explotaciones agrarias, y sus empresas industriales y de servicios mejoren la productividad y aumenten su competitividad en los mercados locales y externos.

Las experiencias de desarrollo local muestran que el camino adecuado a seguir exige la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo empresarial y urbano, instrumentada a través de acciones que persigan los objetivos de productividad, competitividad y generación de empleo a escala territorial.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige también una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que los poderes públicos 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 **administraciones territoriales**, en general, sea tan importante. Se hace necesario, también, superar la frecuente identificación de las actuaciones de ámbito local o territorial como marginales o asistenciales, cuando se evidencia la necesidad de contemplarlas desde una lógica de desarrollo económico, y tratar de articularlas mejor con las reformas estructurales emprendidas, a fin de complementar su eficacia y eficiencia.

Como es conocido, 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 y potencialidades. Las políticas públicas tratan de reforzar esos procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a incrementar la productividad y competitividad empresarial, mediante la mejoría del funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) y del entorno urbano, así como la eficacia y eficiencia del sector público, a través 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 micro y pequeñas empresas, que deben ser, por tanto, objeto de atención preferente, a fin de asegurar condiciones de competitividad frente a la gran empresa, y para buscar, también, la mayor difusión territorial del crecimiento económico y la generación de empleo e ingreso.

Este nuevo enfoque, por lo tanto, entiende que el crecimiento económico no tiene por qué ser, necesariamente, polarizado y concentrado en las grandes ciudades. El desarrollo económico puede surgir, también, de forma difusa, en el territorio, si se utiliza eficientemente el potencial existente en él. La nueva estrategia de desarrollo regional se basa en una aproximación territorial al desarrollo, en la que la historia productiva de cada localidad, las características tecnológicas e institucionales del medio local, y los recursos locales, condicionan el proceso de crecimiento económico. Por ello, para desarrollar una localidad hay que recurrir, además, a los factores, tanto externos, como endógenos de ese territorio.

El objetivo de la nueva estrategia de desarrollo empresarial es fomentar la difusión de las innovaciones, la capacidad emprendedora, la calidad de los recursos humanos y

la flexibilidad del sistema productivo, y buscar una respuesta eficaz a los desafíos actuales. De este modo, para conseguir el desarrollo local la cuestión no reside, únicamente, en lograr grandes proyectos industriales, sino en impulsar, también, aquellas iniciativas que utilizan el potencial de desarrollo endógeno y promueven los ajustes flexibles en los sistemas productivos locales.

Por último, la definición, el diseño y la promoción de la estrategia y acciones de *política* de desarrollo regional y local han recibido un fuerte apoyo de organizaciones internacionales como la OCDE y la Comisión Europea, cuyas propuestas han ejercido un influjo importante en el cambio de las políticas de empleo, la política territorial y las políticas de fomento empresarial de las economías avanzadas. En el caso de América Latina, sin embargo, no existe ninguna organización multilateral que desempeñe un papel similar, ni tampoco las entidades financieras de desarrollo en la región contemplan el financiamiento de este tipo de proyectos o iniciativas locales. Pareciera que la globalización de las políticas no llega tampoco a ese punto.

Las evaluaciones de las iniciativas de desarrollo local en los países de la OCDE muestran con claridad que los territorios con mejores indicadores en cuanto a 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 locales o las 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 emprendedor, entornos innovadores y capacidades de gestión) parecen mucho más eficaces que aquellas otras que pretenden solamente abaratar costes.

5. Iniciativas de desarrollo económico local en América Latina

En los últimos años, de forma dispersa, vienen surgiendo, en diversos territorios subnacionales de América Latina, diferentes iniciativas locales que buscan, en la práctica, un mayor aprovechamiento de los recursos endógenos, a través de la mejor articulación en red de los diferentes actores locales, bien sea para incorporar mayor eficiencia en la actividad productiva y la gestión empre-

sarial, o para enfrentar las dificultades de las diferentes comunidades locales ante la difícil situación actual.

Como es bien conocido, los procesos de **descentralización** pueden permitir una mejor adecuación entre los servicios públicos y las preferencias de la población, facilitar la mayor participación ciudadana y aumentar el grado de *accountability* o control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes.

Para ello, es necesario que las administraciones locales tengan suficiente capacidad institucional para gestionar, adecuadamente, las nuevas responsabilidades asignadas; que exista una efectiva democracia local con suficiente participación política, a fin de evitar los riesgos de clientelismo u otras formas de corrupción; que las relaciones entre las diferentes administraciones territoriales, incluidos el sistema de transferencias desde el nivel central y las normas sobre la obtención de préstamos, estén sujetas a restricciones presupuestadas estrictas; y que se controle, en lo posible, la correspondencia entre la responsabilidad del gasto y la capacidad de generar ingresos a escala local, a fin de evitar el desbalance vertical fiscal.

Además de atender a estas condiciones, a fin de que la **descentralización** pueda ofrecer sus ventajas en América Latina y el Caribe, hay que tener en cuenta --tal como muestran las mejores prácticas a escala internacional-- que la descentralización no se limita al ámbito fiscal, ya que los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo mayores grados de autonomía política asumiendo, a su vez, áreas de servicios sustantivos como las de educación, salud y otros servicios cruciales para el desarrollo socioeconómico.

De ahí, que la atención a los procesos de descentralización no debiera limitarse, únicamente, a lograr el mejoramiento de la gestión adecuada de los mayores recursos financieros transferidos a los gobiernos locales, o a la provisión más eficiente de los servicios públicos municipales, mediante el traspaso al sector privado de aquellos que pueden ser gestionados por éste de forma más eficiente, sino que debe incluir, igualmente, las nuevas y decisivas funciones de fomento del desarrollo productivo y el tejido empresarial en cada ámbito local.

Por otro lado, para asegurar la innovación productiva y de gestión del tejido empresarial existente en América Latina y el Caribe, compuesto mayoritariamente por micro y pequeñas empresas, se hace necesario acompañar las reformas macroeconómicas con esfuerzos, esencialmente, de ámbito territorial y microeconómico para lo cual es preciso el **fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales**, a fin de que los gobiernos locales, provinciales y regionales puedan desempeñar un

papel activo como animadores y catalizadores de iniciativas de desarrollo económico local junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil.

Esto supone el diseño de políticas de nivel microeconómico, así como 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 y la globalización de forma eficiente.

A pesar del interés e importancia de estas incipientes iniciativas de desarrollo económico local en América Latina, suelen quedarse generalmente, hasta ahora, en un nivel experimental o como casos aislados, y modificar bastante poco los modos tradicionales de intervención económica global. De todas formas, no alcanzan a constituir aún el conjunto de entornos innovadores territoriales tal como se advierte en las "mejores prácticas" en los países desarrollados, pero sí apuntan claramente a la necesidad de una política combinada de **fortalecimiento de las administraciones locales y fomento del desarrollo empresarial** como ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas del desarrollo local.

Como puede apreciarse, todo ello conlleva un replanteamiento de los papeles y funciones de las administraciones públicas, con el fin de lograr su máxima eficiencia en cada uno de sus niveles territoriales.

Sin embargo, hasta ahora, en América Latina y el Caribe, los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales de la región, no han promovido ni financiado suficientemente las iniciativas del desarrollo económico local. La prioridad obligada al logro de los equilibrios macroeconómicos, el tipo de aproximación sectorial a los problemas económicos y la lejanía de las diferentes situaciones locales, no han ayudado demasiado en la atención requerida por los diferentes ámbitos locales.

Todo ello se ha concretado en una concepción esencialmente exógena y centralista del desarrollo territorial, infravalorando los recursos humanos, las pequeñas empresas locales y el potencial endógeno. El ciclo electoral y la búsqueda de resultados de corto plazo por los gobiernos, tampoco ayuda demasiado en este sentido, ya que las políticas locales de desarrollo requieren períodos amplios para mostrar la maduración de sus versiones.

Sin embargo, la presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio está faci-

litando el progresivo reconocimiento de la importancia de las micro y pequeñas empresas en la creación de empleo e ingreso, y en la difusión de progreso técnico. Igualmente, se ha comenzado a reconocer la necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio, a lo cual ha contribuido también el avance de los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales y municipales.

Así, pues, aunque lentamente, va cobrando mayor relevancia el **carácter intersectorial y territorializado** de los procesos económicos, sociales y laborales, y la necesidad de diseñar programas descentralizados de apoyo a la formación, innovación y creación de empresas. Igualmente, todo ello conlleva una evolución hacia cambios en el desarrollo organizativo interno de las entidades públicas y el despliegue descentralizado de sus funciones o competencias, y busca espacios de concertación público-privada para abordar las diferentes políticas de desarrollo en cada ámbito territorial.

6. Conclusiones

Las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, sino que también compite el agrupamiento de empresas (o *cluster* de eslabonamientos productivos) del que forman parte, así como el entorno territorial e institucional en el que estas empresas se encuentran. La existencia de recursos humanos cualificados; la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio; la adecuada gestión municipal y la eficiente prestación de servicios mediante concesiones o acuerdos con el sector privado; el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las micro y pequeñas empresas; la disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan acceder a la información de mercados y tecnologías, líneas de comercialización, cooperación entre empresas, etc., son, todos ellos, aspectos de un **mercado de factores estratégicos** que hay que construir territorialmente en un esfuerzo de colaboración público-privada para lograr disponer de entornos innovadores de calidad en los diferentes ámbitos territoriales significativos.

Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las **micro y pequeñas empresas**, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción que requieren los procesos de innovación productiva y empresarial. Este tipo de empresas de pequeña dimensión debe encontrar en su entorno territorial inmediato los insumos estratégicos para la innovación productiva y de gestión. Sólo de esta for-

ma, las empresas de pequeña dimensión podrán desplegar redes locales eficientes 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. El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en lugar de estímulo de innovaciones y de amplificación de informaciones, y actúa como agente suministrador de externalidades positivas para la productividad y la competitividad empresarial.

Como puede verse, 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 escala territorial), provocan un conjunto de situaciones bien complejo y diferenciado en el ámbito local. Es, por ello, que no es posible dar respuestas eficientes, en cuanto a políticas de desarrollo, ante tan diversas situaciones económicas desde una aproximación genérica, centralista y sectorial. En su lugar, se requiere un diseño de políticas en el que las administraciones locales intervengan como actores decisivos en un ejercicio de concertación público-privada para hacer frente a las diferentes situaciones.

Los gobiernos locales tienen, por tanto, una responsabilidad importante en la producción y gestión del hábitat y equipamientos colectivos, que constituyen un "capital social" fundamental como base de la productividad y competitividad de las empresas locales. Pero ello requiere, como se señala, un tipo inteligente de actuaciones que acompañe las reformas estructurales emprendidas con otras a escala territorial, que aseguren la innovación tecnológica y de gestión de los diferentes sistemas productivos locales, a fin de generar un empleo de mayor calidad y nuevas fuentes de riqueza para la población.

Ello puede verse facilitado por la actuación de los gobiernos locales, los cuales deben ampliar su campo de interés, convirtiéndose en animadores y catalizadores estratégicos de iniciativas concertadas con el sector privado, a fin de crear una institucionalidad innovadora territorial, estimuladora del desarrollo empresarial, la modernización municipal y la generación de empleo. El financiamiento de estas iniciativas de desarrollo local y la promoción de observatorios sobre las mismas en América Latina, constituyen tareas que los organismos multilaterales podrían promover.

Bibliografía

- Albuquerque, F. 1997. "Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico." *Cuadernos del ILPES* 43. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Albuquerque, F. 1997. "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina." *Revista de la CEPAL*. Núm. 63, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Banco Mundial. 1998. *World Development Indicators*. Washington D.C.
- Batley, R.; Davey, K.; Edelman, D.; Nickson, A.; Nientied, P.; y Richards, B. 1997. "La ciudad latinoamericana y del Caribe: nuevas direcciones en política y gestión urbana." Simposio de Ciudades. Barcelona, BID, 13-15 marzo.
- Becattini, G. y Rullani, E. 1996. "Sistemas productivos locales y mercado global." *Información Comercial Española*. Madrid, número 754.
- Benko G. y Lipietz, A. (comps.) 1994. *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia, Ed. Alfonso el Magnánimo.
- Bianchi, P. "Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PYMES. Aprendiendo de la experiencia europea." Documento de trabajo 72, CEPAL, Buenos Aires, 1996.
- BID 1996. *Experiencias de apoyo a la microempresa*. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. Unidad de Microempresa, Washington D.C.
- BID 1997. *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington D. C.
- Borja, J. y Castells, M. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, UNCH/Taurus.
- Casalet, M. 1997. "La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial." Vol. 47, núm. 1, México, Comercio Exterior, enero, pp. 8-15.
- Costa Campi, T. 1996. "Alternativas locales de promoción del desarrollo económico." IV Conferencia CIDEU: La participación de los gobiernos (centrales, regionales y locales) y de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas de las ciudades. Salvador de Bahía, Brasil, 28 y 29 de marzo.
- Del Castillo, J. 1989. "Iniciativas locales de empleo y declive industrial." *Informes OCDE*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Manual de Desarrollo Local 1994. Sede Estudios de Economía, Departamento de Economía y Hacienda. Vitoria, Gobierno Vasco, 1994.
- Domínguez, R. 1996. *Promoción y reestructuración de pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón. Temas para el debate en América Latina*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, División de Infraestructura y Mercados Financieros.
- Espina, A. 1994. "Una política de cooperación para los sistemas productivos locales." Núm. 11, Madrid, Economía y Sociedad, diciembre.
- Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamer, J. 1996. "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la POLÍTICA." *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, agosto.
- Garofoli, G. 1986. "Modelos locales de desarrollo." *Revista Estudios Territoriales*. Núm. 22, Madrid.
- Garofoli, G. 1995. "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio." En: Vázquez Barquero y Garofoli (eds.).
- Grefe, X. 1990. *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hausmann, R. 1997. "La gestión municipal." Vol. 24, Núm. 9-10, BID, Washington D. C., septiembre-octubre, pp. 6-7.
- IMPI. 1995. "Impulso al fortalecimiento de las PYMES desde los ayuntamientos españoles." *Estudios e Informes sobre la PYME*. Madrid, Instituto de la Mediana y Pequeña Industria, Ministerio de Industria y Energía.
- IULA/CELCADEL. 1993. *El Municipio: promotor del desarrollo económico local*. Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. Quito, Proyecto SACDEL/Federación de Municipios de Canadá.
- Desarrollo Local. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, Núm. 13, Quito, 1993.
- Llisterri, J. J. y Gatto, F. 1997. *Guía metodológica para la preparación de estrategias de desarrollo empresarial y de la pequeña y mediana empresa*. BID, Washington D. C.
- Messner, D. 1996. "Dimensiones espaciales de la competitividad internacional." *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 2, Núm. 3, FLACSO.
- Mikkelsen, L.; Goldmark, L. y Hagen-Wood, M. 1997. *Apoyo del BID al Sector Artesanal 1965-2001*. Departamento de programas sociales y desarrollo sostenible. Washington D. C., BID.

- OCDE. 1993. *Desarrollo territorial y cambio estructural. Una nueva perspectiva sobre el Ajuste y la reforma*. París, OCDE.
- OCDE. 1996. *Networks of Enterprises and Local Development. Competing and Co-operating in Local productive Systems*, París, LEED.
- Pérez, C. 1992. "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo." *Trimestre Económico*. Núm. 233, enero-marzo.
- Pike, F.; Becattini, G. y Sengenberger, W. (comps.). 1992. *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. Madrid.
- Piore, M. y Sabel, CH. 1990. *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Alianza.
- Porter, M. 1991. *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona, Plaza y Janés.
- Rico, A. 1988. "La experiencia valenciana en la promoción de la innovación." *Papeles de Economía Española*. Núm. 35, Madrid.
- Rico, A.; Mafe, J.; y Mas, F. 1988. "Innovación e Institutos Tecnológicos Sectoriales en la Comunidad Valenciana." *Economía y Sociedad, Revista de la Comunidad de Madrid*, diciembre.
- Sengenberger, W. 1993. "El desarrollo local y la competencia económica internacional." *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 112.
- Stöhr, W. B. 1987. "Innovación regional tecnológica e institucional. La política japonesa en relación con las tecnopolis." *Estudios Territoriales*. Núm. 23, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. 1993. *Política Económica Local*. Madrid, Ed. Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. 1995. "Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital." En: Vázquez Barquero y Garófoli. 1995.
- Vázquez, A. y Garófoli, G. (eds.). 1995. *Desarrollo económico local en Europa*. España, Colegio de Economistas de Madrid.
- Albuquerque, F. 1999. "Servicios empresariales y desarrollo económico local: una reseña temática." Conferencia *Forjando un sector de servicios de desarrollo empresarial moderno y eficaz en América latina y el Caribe*. Río de Janeiro, mar. 3-5.