

# LA IMPORTANCIA DEL ENFOQUE DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL\*

Francisco Albuquerque <f.albuquerque@ieg.csic.es>

Instituto de Economía y Geografía

Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Madrid, España.

## 1.1 Cambio estructural y producción local

A lo largo de las últimas décadas, en los diferentes países de América Latina y el Caribe se vienen mostrando, con diferente intensidad y a distinta escala, las exigencias ineludibles del *cambio estructural* que implica la nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa, la cual afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial, como a la naturaleza del Estado y la regulación socioinstitucional, así como al 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 de carácter radical que abren nuevos horizontes en lo relativo a los óptimos de producción y funcionamiento competitivo, y alientan la emergencia de nuevos sectores y actividades económicas junto al declive de otros sectores maduros, desplegando movimientos de reestructuración y desestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, con efectos desiguales y diferentes en cada territorio, lo cual obliga a un inteligente diseño de políticas para encarar esos retos desde la especificidad de cada ámbito territorial.

Los factores que están removiendo radicalmente la base productiva de los diferentes sistemas económicos territoriales, se refieren:

- al tránsito hacia nuevas formas de producción más eficientes que concretan la actual revolución tecnológica y de gestión “*posfordista*”;
- la introducción de la microelectrónica, que ha posibilitado la vinculación de las diferentes fases de los procesos económicos trabajando en la misma unidad de tiempo real;
- la existencia de cambios radicales en los métodos de gestión empresarial;
- la importancia de la calidad y diferenciación de los productos como estrategia de competitividad dinámica;
- la renovación incesante de productos y procesos productivos, acelerando notablemente los ritmos de obsolescencia técnica y amortización de los activos físicos; y
- la identificación de la segmentación de la demanda y la existencia de diferentes nichos de mercado.

Todo ello, como puede apreciarse, depende de actuaciones eficientes que deben llevarse a cabo a nivel *microeconómico y territorial*, esto es, desde la reorganización productiva y de gestión empresarial en cada ámbito local.

---

\* En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.) 2001. "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local". Ediciones Homo Sapiens, Rosario, Argentina

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, en un contexto caracterizado por la desregulación financiera; la mayor apertura externa de las economías; la emergencia de bloques geoeconómicos como forma de respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes y a la necesidad de ampliación de los mercados; y las recurrentes prácticas de neoproteccionismo, en contraposición a las declaraciones habituales en favor del libre comercio. Todo lo cual plantea mayores exigencias de *competitividad*, adicionalmente a los retos de mayor *productividad* correspondientes a la fase de transición tecnológica estructural.

Pero, a pesar de esta globalización creciente, el sistema económico mundial está lejos de constituir un mercado único, ya que en él coexisten el núcleo “globalizado” de actividades dinámicas, junto a un mayoritario grupo de actividades económicas que se desenvuelven en ámbitos de mercado nacionales y locales. En efecto, como puede apreciarse en el *Cuadro 1.1*, en 1997, las exportaciones totales de bienes y servicios sólo suponen en promedio el 22,9% del PIB mundial, lo que quiere decir que más del 77% de la producción mundial tiene lugar en mercados locales, regionales o, como mucho, de ámbito nacional. Hay que tener en cuenta, además, que dichas cifras constituyen solamente una aproximación a la producción mundial real ya que dejan fuera, entre otras, las actividades de autoconsumo y de economía informal, las cuales tienen una presencia importante en los países en desarrollo.

**CUADRO 1.1: EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN PORCENTAJE DEL PIB**

PAÍSES	1990	1997
<b>PROMEDIO MUNDIAL</b>	<b>19,4%</b>	<b>22,9%</b>
Estados Unidos	9,9%	12,1%
Japón	10,7%	11,1%
Alemania	25,5%	26,8%
Francia	22,6%	26,6%
Gran Bretaña	24,4%	28,7%
Italia	20,0%	27,3%
España	17,1%	28,4%

*Fuente: Little Data Book, The World Bank, Washington DC, Abril 2000.*

En América Latina y El Caribe (*Cuadro 1.2*) las exportaciones de bienes y servicios sólo representan, en promedio, el 15% del PIB de la región en 1998. En otras palabras, más del 85% de la producción latinoamericana y caribeña, en promedio, tiene lugar en mercados locales o nacionales. A pesar de esta evidencia, la política económica de desarrollo en los diferentes países de la región suele centrarse de forma prioritaria y, en ocasiones, exclusiva, en las actividades orientadas hacia la exportación, en la suposición (escasamente contrastada con los hechos) de que de tales actividades pueden suministrar los efectos difusores de introducción de tecnologías y cualificación de recursos humanos requeridos en el conjunto de los *sistemas productivos locales*.

El enfoque del desarrollo económico local no acepta tal suposición y, en consecuencia, insiste en la necesidad de acompañar las políticas de promoción de exportaciones con políticas activas de intervención desde las diferentes instancias territoriales para el fomento productivo y

empresarial, a partir de una concertación de actores públicos y privados, a fin de impulsar la mayor articulación y capacidad competitiva de los diferentes sistemas productivos locales.

**CUADRO 1.2: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN PORCENTAJE DEL PIB**

<b>PAÍSES</b>	<b>1990</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
ARGENTINA	10,4%	10,6%	10,4%
BOLIVIA	22,8%	22,2%	19,7%
BRASIL	8,2%	7,6%	7,4%
CHILE	34,6%	26,9%	27,5%
COLOMBIA	20,0%	13,9%	13,9%
COSTA RICA	34,6%	46,4%	49,0%
REP. DOMINICANA	33,8%	31,4%	30,6%
ECUADOR	32,7%	30,0%	27,2%
EL SALVADOR	18,6%	23,9%	23,1%
GUATEMALA	21,0%	18,0%	18,6%
HAITÍ	16,0%	8,4%	11,5%
HONDURAS	36,4%	46,1%	45,8%
JAMAICA	52,0%	51,0%	49,3%
MÉXICO	18,6%	30,4%	31,2%
NICARAGUA	24,9%	45,9%	39,1%
PANAMÁ	38,4%	39,5%	33,8%
PARAGUAY	22,8%	43,5%	45,0%
PERÚ	12,0%	12,8%	12,0%
TRINIDAD TOBAGO	43,7%	53,4%	41,3%
URUGUAY	26,2%	22,6%	21,9%
VENEZUELA	39,4%	29,1%	20,0%
<b>PROMEDIO REGIÓN</b>	<b>14,0%</b>	<b>15,1%</b>	<b>14,8%</b>

*Fuente: Little Data Book, The World Bank, Washington DC, Abril 2000.*

Como antes se señaló, estas estadísticas no incluyen otros circuitos de actividad importantes, tales como la economía de autoconsumo o la economía informal, lo cual resalta aún más la importancia de la producción y los mercados locales. Lo que estas estadísticas muestran, en definitiva, es que incluso con las limitaciones que las mismas contienen en el sentido de no incluir las transacciones de más difícil cuantificación, la generación y distribución de riqueza en los espacios nacional y subnacional dependen de las políticas e institucionalidad territoriales específicas que se logren concertar en términos de desarrollo económico local, a fin de alcanzar los niveles de eficiencia productiva y competitividad adecuados, para así contribuir a la difusión del crecimiento económico y la generación de empleo.

Por consiguiente, en la actual fase de globalización de la economía mundial, con crecientes exigencias de eficiencia productiva y competitividad, y en escenarios en los que la mayor apertura externa de las diferentes economías nacionales y territoriales constituye un dato del contexto actual, conviene no olvidar que los imperativos de la fase de transición tecnológica en la que nos encontramos plantean como cuestión principal cómo asegurar la introducción de innovaciones productivas y organizativas en el conjunto del tejido empresarial existente en cada

país, hecho éste que no puede abandonarse a la simple suposición de que ello puede lograrse sólo mediante la inserción de algunos segmentos dinámicos en el núcleo globalizado de la economía mundial.

Dichos eslabonamientos externos no garantizan la suficiente difusión del progreso técnico en el conjunto de empresas existente en los diferentes territorios y sistemas productivos locales de un país, caracterizados mayoritariamente por empresas de pequeña dimensión, las cuales no suelen disponer en América Latina y El Caribe de una oferta territorial adecuada de infraestructuras básicas y servicios empresariales avanzados, a fin de facilitar su proceso de modernización. Por ello se requiere de reformas institucionales apropiadas para conseguir que el joven proceso de descentralización en curso en América Latina y El Caribe incorpore contenidos sustantivos en términos de fomento económico y de animación para la concertación estratégica de actores sociales territoriales.

Por otra parte, la rápida movilidad transfronteriza de inversiones financieras, de información sobre mercados, productos y tecnologías, de extensión de gustos y preferencias de consumo a través de los medios de comunicación, así como la facilidad para deslocalizar segmentos o partes de las actividades productivas, socavan de manera importante la eficacia de las políticas económicas nacionales a la hora de encarar las estrategias de las empresas transnacionales. Igualmente, la definición de políticas de fomento económico desde la Administración Central del Estado no resulta apropiada ni eficiente cuando se trata de asegurar la modernización de los *sistemas productivos locales*, que requieren una institucionalidad mucho más cercana a sus problemas, potencialidades y especificidad. Las fuerzas económicas que están operando, en la actualidad, en el cambio hacia las formas de producción y organización más eficientes (tanto en la esfera empresarial privada como en las Administraciones Públicas) están cuestionando, por consiguiente, la relevancia y eficacia de los Estados Centrales para gestionar la compleja realidad económica.

Así pues, en la medida que los Estados Nacionales ya no son el único vertebrador de los sistemas económicos, los cuales se encuentran con un grado de exposición muy superior en el escenario de la globalización, y sometidos a la tensión de diferentes lógicas de funcionamiento, unas en el sentido de la transnacionalización y avance de los procesos de integración supranacional, y otras obligadas a contemplar los requerimientos de fortalecimiento de los diferentes sistemas productivos y mercados locales, parece obligado incorporar en todo este proceso de readaptación económica e institucional la consideración de las circunstancias específicas territoriales, a fin de incluir la diferenciación y potencialidad existentes en cada contexto y, de ese modo, poder definir las políticas apropiadas según los distintos escenarios del desarrollo económico.

## **1.2 Las reformas económicas y la creación de *entornos territoriales innovadores***

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 dado 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 de este modo la creación de un contexto favorable, al disipar incertidumbres vinculadas a la inflación, reduciendo al mismo tiempo la inestabilidad financiera y cambiaria.

Algunas versiones simplistas propugnan aún la necesidad del desmantelamiento del Estado o las ventajas del “Estado mínimo”, cuando en realidad de lo que se trata es de su *reinención* y asunción de nuevos roles para asegurar mayor eficiencia y flexibilidad de funcionamiento, incorporando nuevas formas de organización alejadas del burocratismo y cercanas al territorio, en un contexto estructural distinto, que obliga a adaptaciones socio-institucionales en los procesos de regulación. La adaptación a los cambios profundos de la actual fase de transición estructural requiere, pues, esfuerzos importantes por parte de todos los actores sociales, esto es, no solamente de las empresas y el sector privado en general, sino también del conjunto de las Administraciones Públicas.

En estas circunstancias, se requiere ahora la aplicación de políticas de nivel *micro* y *mesoeconómico*, 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 microempresas y pequeñas empresas (*Cuadro 1.3*), que no pueden por sí solas acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción, viendo así dificultados sus procesos de innovación productiva y de gestión.

En efecto, para once países de América Latina, en promedio, el segmento de micro y pequeñas empresas (hasta 50 empleados) representa más del 96% del total de empresas existentes, las cuales ocupan el 56,5% del empleo. Esto muestra la relevancia de dicho segmento de empresas en América Latina, tanto desde el punto de vista de su número y presencia difusa territorial, como de su participación en el empleo y el ingreso de la población.

**CUADRO 1.3**  
**IMPORTANCIA DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN AMÉRICA LATINA**

PAÍSES	EMPRESAS SEGÚN NÚMERO DE EMPLEADOS	NÚMERO DE EMPRESAS (En % del total)	PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO (En % del total)
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	De 0 a 49	97,1	74,4
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
<b>PROMEDIO 11 PAÍSES</b>	<b>MIPES</b>	<b>96,2</b>	<b>56,5</b>

*Datos oficiales sobre establecimientos empresariales, a excepción de Argentina, Nicaragua,*

*Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.*

De esta forma, para asegurar la innovación productiva del tejido empresarial, se hace necesario acompañar las reformas macroeconómicas con esfuerzos de ámbito *microeconómico y territorial*, para lo cual es preciso el fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales, a fin de que los gobiernos locales, provinciales y regionales (departamentales o estatales) 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, como se señala, el diseño de políticas de nivel *microeconómico*, así como adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel *mesoeconómico* (Esser y otros, 1996), 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.

Hay que insistir una vez más en que el funcionamiento de la actividad empresarial no se realiza en el vacío, sino que tiene lugar en una determinada localización geográfica y dentro de un conjunto determinado de eslabonamientos productivos con proveedores, clientes y mercados. Por eso es necesario identificar la localización de las empresas tanto en su territorio concreto, como en su “*cluster*” o agrupamiento de empresas respectivo, ya que la eficiencia productiva no depende tan sólo de lo que ocurre al interior de las empresas en términos de su reingeniería inteligente, sino que también es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraestructuras básicas y los servicios avanzados de apoyo a la producción existentes en el entorno territorial, así como de la eficiencia alcanzada en el conjunto de relaciones y redes existentes en el “*cluster*” al que dichas empresas pertenecen.

La existencia de recursos humanos cualificados, la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las microempresas 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 aspectos de un *mercado de factores estratégicos* que hay que *construir territorialmente* (Bianchi, 1997), en un esfuerzo conjunto de toda la sociedad, 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 *microempresas 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 deben poder encontrar en su entorno territorial próximo los insumos estratégicos para la innovación productiva y de gestión tales como la información sobre tecnologías y mercados; asesoría en gestión empresarial y tecnológica; prospección de mercados y logística comercial; capacitación de recursos humanos; cooperación empresarial; líneas de financiación de capital riesgo y sociedades de garantía recíproca y de obtención de avales; etc.

Sólo de esta forma, las empresas de pequeña dimensión podrán desplegar *redes locales* con

proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación, u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración, y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores en el territorio, reduciendo con ello los niveles de incertidumbre y los costes de transacción. El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en lugar de estímulo de innovaciones y de amplificación de informaciones, actuando como agente suministrador de externalidades positivas para la productividad y la competitividad empresarial.

En suma, la eficiencia productiva no depende tan sólo de lo que ocurra al interior de la empresa, en términos de su reorganización inteligente. También es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraestructuras básicas y los servicios de desarrollo empresarial existentes en su entorno territorial y de la eficiencia alcanzada en el conjunto de relaciones y redes existentes en el “*cluster*” al que pertenece dicha empresa. Igualmente, las empresas dependen de la calidad de su entorno urbano, 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. Los gobiernos locales tienen, por tanto, una responsabilidad importante en la producción y gestión del hábitat y equipamientos colectivos, que son parte del entorno favorable de la productividad y competitividad del tejido de empresas locales.

Tras varios años de aplicación de reformas macroeconómicas en América Latina y El Caribe, dichas políticas -pese a lograr un mayor control de los equilibrios básicos- no parecen ser suficientes para asegurar la innovación tecnológica y de gestión de su tejido productivo y empresarial, mayoritariamente compuesto por microempresas y pequeñas y medianas empresas; para incrementar la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales existentes; para prevenir la degradación del medioambiente; para difundir el crecimiento económico de forma más equilibrada en los diferentes territorios; y, en suma, para lograr mejorar el nivel de vida y desarrollo humano del conjunto de la población.

No se cuestiona la necesidad de continuar con las reformas orientadas a garantizar la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento de los mercados; pero el ajuste estructural no puede limitarse a eso. Se requiere acompañar esos esfuerzos con otro conjunto de políticas de nivel *microeconómico*, así como de adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel *mesoeconómico* (o intermedio), a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, para la construcción de “entornos innovadores” en cada territorio, capaces de encarar los retos del cambio estructural de forma eficiente. En ello, el fortalecimiento de los gobiernos locales, provinciales y regionales (departamentales o estatales) resulta fundamental. Además, la no incorporación de estas facetas del ajuste estructural en el nivel microeconómico y territorial, acaba generando escenarios de inestabilidad económica, social y política que tiran por tierra, a la larga, los esfuerzos del ajuste macroeconómico.

### **1.3 El fortalecimiento de las Administraciones Locales para el desarrollo económico local**

Los gobiernos locales y regionales poseen ventajas importantes respecto a los gobiernos centrales por su mayor capacidad de representación y legitimidad ante sus electorados, pudiendo así ser

agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales; y por su superior flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra ante contextos cambiantes (Borja y Castells, 1997). De ahí que el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales o regionales puede facilitar la construcción de redes de colaboración entre los distintos actores sociales, así como la mayor coordinación entre los diferentes niveles de la Administración Pública, tratando de difundir la información y buscar mayor sinergia en las actuaciones territoriales y sectoriales. De este modo, frente a los retos actuales de la revolución tecnológica y la globalización, el fortalecimiento de las instituciones de gestión y representación a nivel territorial trata de 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 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, en el nivel local se ha comenzado a reafirmar el derecho de la ciudadanía para decidir la forma en que deben ser usados los recursos públicos para atender a los problemas locales y regionales y, 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, involucrándolos 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).

Así pues, la región ha optado por la economía de mercado, la estabilidad macroeconómica, la participación democrática y la descentralización, llevando a cabo en todos estos campos, a lo largo de esta última década, reformas profundas y ambiciosas, las cuales están mostrando sus frutos, aunque quedan aún importantes y urgentes problemas que deben ser enfrentados en los ámbitos de la pobreza y la distribución más equitativa del ingreso. Para ello se requiere un tipo de actuaciones que acompañe las reformas emprendidas en el nivel macroeconómico y en el ajuste externo, con otras de nivel *microeconómico y 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 *entornos innovadores territoriales* estimuladores del desarrollo empresarial y la generación de empleo productivo.

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, provocan un conjunto de situaciones a nivel local bien complejo y diferenciado. Es por ello que no es posible dar respuestas eficientes, en términos de políticas de desarrollo, ante situaciones económicas tan diversas, desde una aproximación genérica, centralista y sectorial. En su lugar, se requiere un diseño de políticas en el que las Administraciones Locales

intervengan también como actores decisivos en un ejercicio de concertación público-privada para hacer frente a las diferentes situaciones.

#### 1.4 La emergencia de iniciativas de desarrollo económico local

En los países desarrollados han ido surgiendo, a lo largo de estas dos últimas décadas, un conjunto diverso de *iniciativas locales de desarrollo*, tratando de generar actividades, empresas o nuevos empleos a través del estímulo de innovaciones y emprendimientos productivos, a fin de facilitar los necesarios ajustes en el nivel *micro* de las actividades productivas locales. Igualmente, otras iniciativas se han basado en la organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados; el impulso de la diferenciación y calidad de productos y procesos productivos, así como en la identificación de la demanda y la emergencia de nuevas necesidades y mercados. Finalmente, otros motivos del surgimiento de iniciativas locales de desarrollo se refieren a la valorización de los recursos endógenos existentes en cada territorio y la búsqueda de nuevas fuentes de empleo.

Las iniciativas locales de desarrollo son, pues, múltiples y diversas, y han sido alentadas desde diferentes territorios subnacionales (regionales o locales), sin demasiados apoyos por parte de los gobiernos centrales. La recurrente simplificación macroeconómica y el habitual enfoque sectorial de la economía nacional no invitan, precisamente, a esta visión más novedosa, en la cual la economía nacional se contempla no sólo como un conjunto de sectores, sino -también- como un conjunto de sistemas económicos locales. El núcleo propositivo básico de las *iniciativas de desarrollo local* subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con los ajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir en su propio contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria cualificación de recursos humanos, según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Esto implica subrayar la innovación y la capacidad propia de desarrollo local, más que las modalidades de redistribución desde el nivel central. Por eso, la *descentralización* constituye una herramienta indispensable en este proceso, al otorgar competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes instancias territoriales.

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

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige 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 o locales 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, tratando de articularlas mejor con las reformas estructurales

emprendidas, a fin de complementar la eficacia y eficiencia de las mismas.

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

Esta diferencia entre la información sobre *capacidades de desarrollo* (las cuales no se limitan al ámbito económico exclusivamente), y la información sobre *resultados* es crucial, ya que, por lo general, la información económica disponible tiende a referirse a los resultados del proceso y, de forma menos sistemática y precisa, a las capacidades y características del proceso de desarrollo local, sus recursos, actores y potencialidades. Ello obliga a las iniciativas de desarrollo local a cubrir desde el inicio esa laguna informativa, ya que sin una identificación de la problemática económica territorial y sus potencialidades no es posible decidir los instrumentos y políticas apropiados. Las iniciativas de desarrollo local poseen así una *visión más integrada* que la habitual percepción sectorial de la economía, al articular en el territorio los diversos planos de lo económico, urbano, social, medioambiental, cultural e institucional, tratando de dar al conjunto de actuaciones una coherencia mayor en la estrategia de desarrollo local. Esta voluntad de integración de los diferentes aspectos se basa en la idea de que no es correcto deslindar las políticas económicas, sociales, ambientales o urbanas, ya que todas ellas son parte de las políticas de desarrollo.

Junto a este rasgo de integración territorial de actividades e instrumentos, cabe añadir también el fomento de la *diversificación productiva* como factor de solidez de la economía local, tratando de reducir los excesivos niveles de vulnerabilidad de la misma. Este esfuerzo de diversificación productiva, que debe indagarse a partir de las actividades económicas existentes y de las oportunidades nuevas que puedan plantearse de forma viable, obliga a la dotación en el entorno innovador territorial de organismos dedicados a promover estas iniciativas y posibilidades de diversificación. En definitiva, las iniciativas locales de desarrollo subrayan algunos componentes principales como la cualificación de los recursos humanos; la construcción de redes e institucionalidad para reforzar el funcionamiento de los mercados; el fomento y creación de las pequeñas y medianas empresas; y la construcción de entornos innovadores a nivel territorial, destacando en ellos la importancia de los factores intangibles como elementos de éxito en las mismas.

Los niveles de cualificación, calidad y flexibilidad de los recursos humanos son determinantes en la capacidad de las empresas para enfrentar las mutaciones estructurales. Dichas aptitudes no son únicamente de naturaleza técnica o profesional, sino que requieren capacidades de gestión empresarial e innovación, así como habilidades para analizar y resolver problemas, generar confianza en las negociaciones y para el establecimiento de acuerdos de cooperación. Por eso, la adquisición de tales competencias plantea a la cultura local y a los sistemas de educación básica y capacitación profesional a nivel territorial, exigencias de calidad y capacidad de adaptación, junto a la necesidad de una actividad continua de formación y reciclaje de los recursos humanos.

La capacidad para identificar nuevos productos y procesos productivos, así como nuevos segmentos de mercado o nuevas oportunidades de negocios depende, de forma determinante, sobre todo en el caso de las pequeñas empresas, de la construcción de mecanismos de cooperación e institucionalidad que faciliten la formación de *redes* entre empresas y mayor eficiencia en los eslabonamientos existentes entre las mismas y otros agentes decisivos. No se cuestiona con esto el principio genérico de que el mercado sea el mejor sistema de gestión entre la oferta y la demanda; pero hay que intervenir para ayudar a la construcción de tales mecanismos de mercado, o para la corrección de sus imperfecciones, ya que dicho funcionamiento nunca es genérico, sino que se sitúa en un contexto institucional y social concretos. De este modo, la construcción de redes de cooperación entre empresas, y entre empresas y su entorno, para acceder a los servicios avanzados a la producción, permite reducir significativamente los costes de transacción e incrementar la eficiencia en los mercados de servicios y factores estratégicos.

La importancia del *fomento empresarial* constituye otro componente esencial de las iniciativas de desarrollo económico local. Hoy día, el tamaño de la empresa no es el factor determinante ni la garantía de su éxito, ya que el óptimo de producción no está relacionado únicamente con el logro de economías de escala, sino que también cuentan las economías de gama, diferenciación y calidad. En definitiva, resulta crucial el acceso al conocimiento e información estratégica sobre tecnologías, productos y procesos, mercados, etc., de manera que lo importante es la innovación tecnológica y la buena gestión empresarial, a fin de poder asegurar un funcionamiento con eficiencia productiva y capacidad de adaptación rápida (flexibilidad) ante escenarios llenos de incertidumbre. Suele decirse que las pequeñas empresas poseen mayor facilidad que las grandes para efectuar estos procesos de adaptación ante escenarios cambiantes; pero ello depende, naturalmente, de la calidad de los componentes del entorno urbano, medioambiental y territorial del que pueden beneficiarse tales empresas para posicionarse ante los cambios de forma competitiva.

## **1.5 La descentralización y la reforma de la Gestión Pública**

Como puede apreciarse, todo lo anterior conlleva un replanteamiento de los nuevos papeles y funciones de las Administraciones Públicas, a fin de determinar cual es el nivel de gobierno más apropiado para impulsar el desarrollo económico.

Hasta ahora, en América Latina y El Caribe, los gobiernos nacionales no han promovido, de forma consciente o inconsciente, las iniciativas de desarrollo económico local. El tipo de aproximación sectorial a los problemas económicos, la lejanía de las diferentes situaciones locales, y la concepción macroeconómica predominante favorecen, sin duda, una atención prioritaria hacia la búsqueda de equilibrios entre los grandes agregados macroeconómicos, descuidando el papel y las capacidades de las pequeñas empresas, de las diferentes regiones y ámbitos locales, y de los actores de los territorios subnacionales. Todo esto se ha concretado en una concepción exógena del desarrollo territorial la cual se ha vinculado a la inversión en infraestructuras físicas o la atracción de inversiones, infravalorando con ello los recursos humanos, las pequeñas empresas locales y el potencial endógeno.

Así es como se impuso, en el pasado reciente, una concepción centralista del desarrollo territorial, basada en la promoción de polígonos industriales, subvenciones fiscales u otro tipo de

estímulos a las inversiones foráneas, junto al despliegue de medidas redistributivas para paliar los desequilibrios territoriales, la pobreza o la exclusión, dejando de lado las iniciativas de creación de actividades y búsqueda de oportunidades económicas y de empleo desde los ámbitos locales. El ciclo electoral y la búsqueda de resultados inmediatos por los gobiernos locales tampoco ayuda mucho a consolidar una perspectiva como la del desarrollo económico local, que requiere de una maduración lenta de sus inversiones para mostrar resultados tangibles.

A partir de los años ochenta se fueron introduciendo, sin embargo, cambios importantes en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, en lo relativo al diseño de las estrategias de desarrollo territorial. La presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio, facilitó el progresivo reconocimiento de la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la creación de empleo e ingreso y en la difusión de progreso técnico. Igualmente, se comenzó a reconocer la necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio, a lo cual contribuyó también, poderosamente, el avance de los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales y municipales.

De la misma forma, el cambio de paradigma tecnoeconómico ha realzado la necesidad de la calidad y la diferenciación de los productos y servicios sobre la producción a gran escala, así como la importancia de la cualificación de los recursos humanos como apuesta decisiva de futuro. Se ha ido produciendo, igualmente, un desplazamiento desde las ayudas financieras de carácter directo a las empresas, a las ayudas dirigidas a crear entornos territoriales innovadores, dotados de la oferta de servicios avanzados a las empresas; destacándose igualmente el decisivo papel de las inversiones intangibles, en particular, en educación e investigación y desarrollo.

Así pues, se aprecia hoy mejor el carácter intersectorial y territorializado de los procesos económicos, sociales y laborales, diseñándose programas descentralizados de apoyo a la formación, la innovación, la creación de empresas, las iniciativas locales de empleo e iniciativas de desarrollo local, etc. 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, buscando espacios de concertación público-privada para abordar las diferentes políticas de desarrollo en cada ámbito territorial.

A lo largo de los últimos años, se han alentado en los diferentes países, importantes transferencias de competencias y recursos desde los gobiernos nacionales a los gobiernos regionales y locales, produciéndose un incremento paulatino de las intervenciones en materia económica, social y laboral por parte de las autoridades públicas territoriales. Simultáneamente, unas relaciones menos jerárquicas y más horizontales han ido estableciéndose entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos actores locales y administraciones territoriales. A veces ello se ha concretado en acuerdos de cofinanciación entre gobiernos nacionales y territoriales para emprender proyectos importantes, o a través de acuerdos de creación de Agencias de Desarrollo territoriales de forma conjunta entre actores públicos y privados. Las Administraciones Centrales han creado también, en ocasiones, agencias nacionales encargadas de la ejecución de políticas relevantes, ya sea en el ámbito de la reconversión económica sectorial, la política de Ciencia y tecnología u otros campos, dotadas de amplia autonomía de gestión de recursos y personal (OCDE, 1993).

Como se aprecia, han sido varios los procesos de descentralización y desconcentración de

funciones, en el abandono paulatino de la gestión centralizada del Estado, los cuales se han acompañado, también, de la reforma de la función pública, la mayor atención a los usuarios o ciudadanos y la simplificación de procedimientos administrativos. Todo ello ha ido reflejándose en una mejora de la atención y calidad de los servicios públicos, mucho más cerca de los ciudadanos en sus entornos territoriales concretos. Las tendencias a la descentralización y desconcentración de las funciones de las autoridades centrales han permitido, de este modo, adecuar los niveles de gobierno más apropiados al logro de los diferentes objetivos y políticas de desarrollo. De esta forma, se ha llevado a la práctica el denominado *principio de subsidiariedad*, mediante el cual todo lo que puede ser realizado por una entidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior, que no ejerce otro control que el de la legalidad de las acciones.

La constitución de redes asociativas es un método fundamental para movilizar diversos actores en favor de una estrategia de desarrollo o en el diseño de la misma. Los socios y colaboradores pueden contribuir a cofinanciar o aportar recursos al proyecto común de acuerdo al *principio de adicionalidad*, que implica compromisos concretos de cada socio suscritos en contratos. Este principio permite incrementar el esfuerzo aislado de los actores territoriales, aumentar el volumen de recursos comprometidos y, en suma, ampliar las posibilidades del conjunto. Los organismos intermedios que concretan esta concertación público-privada pueden desplegarse en diferentes campos, tales como el tecnológico, financiero, capacitación, rehabilitación del casco urbano de las ciudades, etc.

De otro lado, el suministro de servicios colectivos locales es, a menudo, subcontratado o cedido para su gestión a organismos privados. Estos procesos de privatización no son nuevos, aunque se han multiplicado a partir de los años ochenta, y suponen una delegación de la gestión de servicios que puede tomar múltiples formas, tales como la subcontratación, concesión, arrendamiento, etc., o bien líneas de cooperación institucional entre el sector público y el privado para la constitución de sociedades mixtas.

Otro principio que se ha ido asentando en el transcurso de los últimos años, de forma paralela a la transferencia de competencias y responsabilidades entre las diferentes Administraciones territoriales, ha sido el *principio de coherencia* o unicidad, a fin de favorecer una coordinación interinstitucional eficiente de las diferentes políticas y una gestión de conjunto de las mismas, evitando la duplicación de esfuerzos y el despilfarro de recursos. Este principio permite reforzar la cohesión entre las iniciativas de las diversas regiones en el contexto nacional, y de las iniciativas de desarrollo local de acuerdo a las estrategias de desarrollo regional.

A partir del despliegue de estas tendencias y principios de acción, es posible esbozar, finalmente, algunas proposiciones acerca de los nuevos papeles y responsabilidades de los diferentes niveles de la gestión pública. En materia de desarrollo territorial, las políticas públicas deben tratar de reforzar la base económica de las diferentes comunidades locales tratando, de ese modo, de acompañar las políticas de ajuste macroeconómico con actuaciones a nivel *micro* y *mesoeconómico*, para el fomento productivo y el desarrollo empresarial a nivel territorial. De este modo, la intervención pública debe fomentar las diferentes iniciativas de desarrollo económico local; eliminar los obstáculos a las mismas y facilitar los instrumentos de apoyo apropiados; descentralizar la información, los conocimientos y las decisiones; incentivar la elaboración de planes de desarrollo por las propias entidades locales, e incorporarlos en las estrategias de desarrollo regionales; delegar

funciones de control y de servicios a organismos autónomos, públicos, privados o mixtos, respetando los acuerdos de los actores territoriales; y reforzar las funciones de evaluación y seguimiento conjuntamente con los actores locales.

Tales intervenciones conducen a los gobiernos a actuar como catalizadores y mediadores, suministrando informaciones, facilitando líneas de financiación o de aval financiero necesarias para las pequeñas empresas (como capital semilla, capital riesgo, sociedades de garantía recíproca, etc.), y estimulando iniciativas de desarrollo económico local y regional. Todo ello implica: a) tener una visión prospectiva de desarrollo y lograr compartirla con los líderes locales y regionales, a fin de animar la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo; b) apoyar a los actores territoriales aportando recursos y medios de formación para la gestión del desarrollo local; c) coordinar las políticas públicas y analizar cuidadosamente los impactos locales de las políticas sectoriales y globales, rindiendo cuentas de los efectos y utilización de los recursos; y d) ayudar a la puesta en marcha de los sistemas de información y empleo en los respectivos territorios, facilitando los recursos de investigación y desarrollo (I+D) apropiados a los problemas y situaciones de cada ámbito local.

Esta redefinición de las funciones del Sector Público según las administraciones más cercanas a los actores territoriales, tiene importantes consecuencias sobre los modos de gestión pública y sobre el suministro de servicios y sistemas de evaluación. Refleja, en definitiva, el tránsito de un modelo de funcionamiento burocrático a un *nuevo modelo de gestión* horizontal mediante el fortalecimiento de las Administraciones Públicas territoriales, de acuerdo a criterios de eficiencia o rentabilidad social y empresarial, y no sólo por criterios de autoridad.

De acuerdo a estos nuevos criterios se realiza la calidad de los servicios; el refuerzo de las capacidades de los ciudadanos para involucrarse en la búsqueda de soluciones; la gestión por objetivos y no sobre la base de la aplicación de reglamentos; la evaluación de rendimientos según resultados y no a partir de los créditos gastados; la importancia de las necesidades de los usuarios considerados como clientes y no como subordinados; la gestión previsor y preventiva de los problemas y no sólo la que actúa tras la aparición de éstos; la búsqueda de la eficiencia en el uso de recursos; la descentralización de responsabilidades y una gestión participativa; y un esfuerzo permanente de concertación estratégica de actores en la búsqueda de redes asociativas.

El desafío consiste, entonces, en proceder a la adaptación de las instituciones susceptibles de asumir estas responsabilidades y alentar la construcción de entornos innovadores territoriales sobre la base de la concertación de actores públicos y privados. Pero, como se señala en el citado informe de la OCDE (1993), raros son los gobiernos que han comprendido la naturaleza y la amplitud de estos cambios institucionales, necesarios para asumir estas tareas. De forma que los resultados de desarrollo económico dependen en un grado decisivo de la adopción de esta nueva visión sobre la manera de gestionar y definir las actuaciones públicas.

Las políticas de ajuste estructural han permitido mejorar los indicadores macroeconómicos agregados, pero no se ha conseguido crear las condiciones de desarrollo continuado y sostenible, ni asegurar el empleo. Por ello parece razonable poner mayor atención a las iniciativas de desarrollo local como formas de ajuste flexible desde el territorio, que acompañan los citados programas de ajuste macroeconómico, a fin de asegurar la innovación tecnológica y organizativa en el tejido

empresarial mayoritario en nuestros países, lo cual también involucra -como vemos- una redefinición profunda de los papeles y responsabilidades de la gestión pública.

## **1.6 Principales enseñanzas de las experiencias internacionales de desarrollo económico local**

En los países desarrollados han ido surgiendo, a lo largo de estas dos últimas décadas, un conjunto diverso de iniciativas locales de desarrollo, tratando de generar actividades, empresas, o nuevos empleos, mediante el estímulo de la innovación creativa y los emprendimientos empresariales, a fin de facilitar los necesarios microajustes territoriales en la actividad productiva; 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 existentes en cada territorio; y la búsqueda de nuevas fuentes de empleo.

Un elemento distintivo de esta nueva política de desarrollo económico local en estas experiencias es que los instrumentos han ido apareciendo de manera bastante espontánea, tomando formas diferentes en cada territorio en función de sus condiciones específicas, de su especialización productiva, de los recursos naturales y humanos existentes, de la apertura de la economía local a los mercados nacionales e internacionales y de la organización del medio local. En todo caso, la cuestión a resolver es cómo conseguir que las economías locales estén más integradas en la economía internacional y cómo lograr que sus sistemas productivos sean más competitivos. La solución pasa por reestructurar el sistema económico y adaptar el modelo institucional, cultural y social de cada territorio a los cambios del entorno y de la competencia.

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 manera que sus explotaciones agrarias y sus empresas industriales y de servicios mejoren la productividad y aumenten la competitividad en los mercados locales y externos. Las experiencias de desarrollo local muestran, pues, 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 local de empleo.

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 mejora 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 microempresas y pymes, 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 el mismo. La nueva estrategia de desarrollo regional se basa, pues, 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 de a los factores externos, a los factores endógenos de ese territorio.

Aún con las diferencias de los distintos casos, el objetivo de la nueva estrategia de desarrollo empresarial es el de fomentar la difusión de las innovaciones, la capacidad emprendedora, la calidad de los recursos humanos y la flexibilidad del sistema productivo, buscando 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 que se trata de impulsar también aquellas iniciativas que utilizan el potencial de desarrollo endógeno y promueven el ajuste progresivo del sistema económico local, cualquiera que sea la dimensión de las inversiones.

La respuesta local a los desafíos globales se instrumenta, pues, mediante un conjunto de acciones de carácter muy diverso. Unas se dirigen a la mejora de las infraestructuras y entorno urbano, otras tratan de suplir las carencias y mejorar los factores intangibles del desarrollo, y otras se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio. Un elemento diferenciador de la nueva política regional lo constituyen las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos del desarrollo, que tienen un carácter inmaterial. Se incluyen, entre otros, la cualificación de los recursos humanos, el *saber-hacer* tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora existente, la información estratégica disponible en las organizaciones y empresas y la cultura local de desarrollo (Vázquez Barquero, 2000).

Las acciones dirigidas a mejorar la organización del desarrollo, esto es, la capacidad de organización existente en la ciudad o la región, son cruciales para poder dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superarse. El desarrollo de una localidad o de un territorio se organiza a través de las decisiones que toman los agentes públicos y privados. Frecuentemente, la existencia de líderes locales cataliza el surgimiento de la política local pero, en todo caso, es necesario contar con el apoyo explícito o tácito de los demás actores locales. El asociacionismo permite realizar transacciones entre los agentes públicos y privados a partir de acuerdos formales. Gran parte de las Agencias de Desarrollo Local utilizan este tipo de fórmulas. Pero también ha proliferado la formación de redes de empresas y organizaciones, basadas en la confianza entre las partes y orientadas a alcanzar objetivos muy concretos. Estas redes complementan a las organizaciones convencionales y permiten establecer relaciones informales entre los actores locales, lo que facilita la toma de decisiones y su ejecución.

Pero para poder alcanzar las metas que los agentes locales se han marcado no es suficiente haber concebido una estrategia adecuada e iniciado las acciones oportunas. Es necesario, además, gestionar la estrategia y las iniciativas, así como utilizar eficientemente los recursos humanos y financieros disponibles. Para ello, las unidades de gestión de las Administraciones Públicas no son siempre las más adecuadas, ya que carecen de las competencias suficientes en materia de desarrollo local, les falta la flexibilidad funcional y financiera necesarias y están a menudo burocratizadas. Las

estrategias de desarrollo local ganan en efectividad si se instrumentan a través de agencias con autonomía operativa y flexibilidad en la gestión.

Por último, la definición, el diseño y la promoción de la estrategia y acciones de política de desarrollo regional ha 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, de la política regional y de las políticas de fomento empresarial de las economías avanzadas.

Las evaluaciones existentes de la iniciativas de desarrollo local en los países de la OCDE, muestran que los territorios con mejores indicadores en términos de empleo, ingreso, calidad de las relaciones laborales, justicia social y calidad de vida, no son aquellos que buscan el abaratamiento de costes de producción, salarios bajos y subvenciones fiscales a las empresas, sino los que han estimulado la vitalidad empresarial mediante el fomento de capacidades de desarrollo (tales como la calidad de los recursos humanos, innovación tecnológica, infraestructuras básicas, líneas apropiadas de financiamiento) las cuales son, en gran medida, resultado de políticas regionales o locales dinámicas, adaptadas por las Administraciones Locales o ciudades, en colaboración con el sector privado. Así pues, las estrategias que buscan reforzar los factores intangibles del desarrollo (como la creación de un clima emprendedor, entornos innovadores y capacidades de gestión) parecen mucho más eficaces que aquellas otras que pretenden solamente abaratar costes.

## BIBLIOGRAFIA

- Alburquerque, F.: *Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico*, Cuadernos ILPES N° 43. CEPAL, Santiago de Chile, 1997.
- \_\_\_\_\_ : “La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina”, *Revista de la Cepal*, N° 63, Santiago de Chile, diciembre 1997.
- Bianchi, P.: “Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PYMES. Aprendiendo de la experiencia europea”, *CEPAL, Documento de Trabajo 72*, Buenos Aires, 1996.
- \_\_\_\_\_ : *Construir el mercado*, Universidad de Quilmes, Buenos Aires, 1997.
- Borja, J. y Castells, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, UNCHS/Taurus, Madrid, 1997.
- Esser, K; Hillebrand, W; Messner, D y Meyer-Stamer, J: “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, agosto 1996.
- Hausmann, R.: “La gestión municipal”, en *El BID*, Volumen 24, N° 9-10, Washington DC, Septiembre-Octubre 1997.
- OCDE: *Desarrollo territorial y cambio estructural. Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma*, OCDE, París, 1993.
- OCDE: *Redes de empresas y desarrollo local*, Programa de Empleo y Desarrollo Económico Locales (LEED), París, 1999.
- Porter, M: *Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones*, Deusto, Bilbao, 1999.
- Vázquez Barquero, A.: *Política Económica Local*, Madrid, 1993.
- \_\_\_\_\_ : *Desarrollo, redes e innovación*, Madrid, 1999.
- \_\_\_\_\_ : *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Proyecto CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2000.
- Vázquez, A. y Garofoli, G (eds.): *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid, 1995.