

O R G A N I Z A N



PROGRAMA REDEL
(OIT, COOPERACIÓN ITALIANA,
ITALIA LAVORO)



C O L A B O R A N



CENTRO INTENACIONAL
DE FORMACIÓN DE OIT
(TURIN)

A D H I E R E N



El desarrollo económico local como estrategia viable para promover la recuperación del empleo

DOCUMENTO BASE

MARCO INSTITUCIONAL

El Programa REDEL Uruguay es ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Tiene como contraparte nacional al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Por medio de un memorándum de entendimiento incorpora a Italia Lavoro como entidad asociada en la ejecución. Está financiado por la cooperación del gobierno de Italia.

Uno de los objetivos de este programa es presentar y analizar con los dirigentes de Uruguay por qué el "desarrollo económico local (DEL) es una estrategia viable para promover la recuperación del empleo en este país" y cómo adquiere importancia significativa el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE) y la construcción de entornos favorables en los territorios donde las empresas se encuentran instaladas.

Este documento base tiene como objetivo introducir algunos conceptos claves del marco conceptual del desarrollo económico local, resumir algunas recomendaciones y conclusiones de las experiencias concretas de aplicación de estos procesos, así como el papel de las microempresas en ese contexto, de modo de orientar el debate y la reflexión posterior en torno a estas temáticas.

MARCO CONCEPTUAL

EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

a) La ubicación de los procesos de desarrollo local en las tendencias económicas mundiales

La discusión se centra en cómo el proceso de globalización e internacionalización de las economías determina las dinámicas de desarrollo de las regiones o territorios al interior de los países en desarrollo.

Se concluye, a grandes rasgos, que la globalización como rasgo distintivo del modelo económico que devino a la crisis del modelo de industrialización de la posguerra determina desafíos para las economías locales y genera una heterogeneidad muy importante entre las distintas áreas, según su grado de inserción en el núcleo económico globalizado.

b) Una definición más o menos abarcativa de desarrollo económico local

De la mano con el desarrollo de las teorías explicativas del desarrollo —concebido en primera instancia como el crecimiento de la producción con distribución del ingreso y con mejora de la calidad de vida—, las nociones de desarrollo han ido incorporando a esta definición generalmente aceptada, los factores sociales y de cambio estructural.

En este sentido parece acodarse una definición que concibe al *desarrollo económico local* como *un proceso de cambio estructural global (económico, político, social, cultural y del medio ambiente) tendiente a mejorar la calidad de vida de los miembros de la sociedad*.¹

Adicionalmente, Antonio Vázquez Barquero incorpora la noción de *potencial local* y postula al desarrollo local como "un proceso de crecimiento y cambio estructural que, **mediante la utili-**

¹ Una síntesis de este proceso se puede encontrar en Fernando Casanova: *Desarrollo local, tejidos productivos y formación*, Cinterfor-OIT, 2004.

Según datos recabados en el año 2000, las microempresas uruguayas tenían un promedio de 1,5 empleados, y las pequeñas empresas, 8,4 empleados.⁹ Esta sola mención permite reconocer que en el primer caso se está ante un fenómeno de casi "autoempleo", mientras que en el segundo caso se trata de una "estructura un poco más compleja", en la que juegan factores de administración y gestión.

Información solicitada al Instituto Nacional de Estadística, y recogida por el equipo técnico del Proyecto REDEL,¹⁰ revela que en el período 2000-2003 se registraron cambios muy importantes en la estructura de empresas MYPE. En ese lapso se identifica la desaparición de 24.912 microempresas (34% de las existentes en el 2000) y 12.839 pequeñas empresas (65%). Esto redundó en la pérdida de aproximadamente 36.500 empleos en las microempresas y 107.000 en las pequeñas empresas.

Estos cambios determinan la siguiente estructura de empresas para los años seleccionados:

AÑO	MICROEMPRESA	PEQUEÑA EMPRESA	TOTAL ESTABLECIMIENTOS
2000	79%	21%	93.268
2003	88%	12%	55.523

Esta evolución merece las siguientes afirmaciones del mencionado trabajo de investigación:

- En términos generales, las MYPE sufrieron un fuerte impacto en la crisis financiera del 2002.
- Las pequeñas empresas fueron más vulnerables que las microempresas y el nivel de destrucción de su trama alcanza valores preocupantes.¹¹
- Las pequeñas empresas desaparecen en 19 sectores económicos (CIU), y solamente presentan crecimiento en cuatro de ellos.
- El perfil de la estructura de las MYPE se modificó y dejó los sectores CIU de manufactura que representan generación de *valor agregado*, para mudar hacia los sectores comerciales y de servicios (CIU 5, 6, 8 y 9).
- Al mismo tiempo, la estructura MYPE se vio fuertemente modificada y aumentó en ella la presencia de las microempresas.
- El aumento en la cantidad de microempresas en varios sectores se debió, en muchos casos, al proceso de achicamiento de las pequeñas empresas y no al surgimiento de nuevos emprendimientos.
- La presencia de pequeñas empresas es muy difusa, e incluso inexistente, en algunos departamentos.¹²
- Si bien en términos absolutos la cantidad de pequeñas empresas que desaparecen es menor que la de microempresas, el impacto que ello tiene en la destrucción de empleo es significativamente mayor.
- Puede decirse que estas conclusiones incorporan implícitamente otras más intangibles y de corte conceptual y más profundo, como es la destrucción de la cultura emprendedora y empresarial.

⁹ Las microempresas cubren el segmento de 1 a 4 empleos y las pequeñas empresas, de 5 a 19.

¹⁰ Documento elaborado por el equipo técnico de REDEL: Notas de archivo n° 1, "Efecto de la crisis financiera del 2002 sobre la estructura productiva constituida por las mype en Uruguay".

¹¹ Es cierto que, en el proceso de desaparición, muchas pequeñas empresas primero se redujeron quizás a microempresas y otras pasaron al circuito informal.

¹² Por ejemplo, en Cerro Largo y Rivera pasó de una densidad de 9 a 2,5 empresas cada 1000 habitantes.

- el *gran valor del liderazgo* para movilizar los recursos de la zona, ejercido tanto por instituciones públicas como privadas.
- necesidad de promover una oferta de servicios productivos a la medida de las necesidades del *tejido empresarial local*.
- utilidad de ejecutar un servicio de *marketing de la región*, zona, ciudad o territorio, que transmita una imagen dinámica.
- la mayor utilidad que se le da a los programas nacionales de asistencia técnica, capacitación, apoyo a empresas, financiamiento, etc, si los agentes locales se convierten en vehículos para acceder a ellos.

Si bien la lista a enumerar podría ser mucho más larga, las buenas prácticas indican que el éxito de las políticas de DEL demandan un juego de mutuo interés, pues no se logra el éxito de la política nacional de DEL sin su correspondiente interés en el ámbito local y, en caso contrario, no se logra el éxito en la política local de DEL, sin interés nacional.

A la luz de estas enseñanzas, las investigaciones realizadas en el marco del BID y los análisis de OIT concluyen que las *iniciativas de desarrollo local contienen a las iniciativas de desarrollo de empleo y de desarrollo empresarial*. Asimismo realizan las siguientes *recomendaciones* para este tipo de emprendimientos:

- contar con un profundo conocimiento del territorio desde el punto de vista socioeconómico;
- fortalecer la organización municipal para orientarla al desarrollo;
- propiciar organizaciones mixtas público-privado que garanticen la estabilidad del proceso respecto a los tiempos electorales;
- coordinar las políticas locales con las políticas nacionales;
- propiciar un proceso de capacitación e información estratégica empresarial. Intentar apoyar a la empresa en todo su proceso directamente o a través de la coordinación con otros organismos nacionales.

LAS MICROEMPRESAS EN URUGUAY

Las MYPE uruguayas representan 97% de la totalidad de firmas privadas⁸ y ocupan 52% del empleo total. Si se distingue entre micro y pequeñas empresas, las primeras constituyen 84% del total de empresas nacionales y ocupan 27% del empleo y las segundas representan 13% de las empresas y 25% del empleo. En su conjunto, las MYPE producen aproximadamente 30% del PBI nacional.

⁸ INE: *Registro de actividades económicas*, años 1997, 2000.

zación del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o región".²

El desarrollo económico local así entendido no solo toma en cuenta los factores socioeconómicos, las potencialidades locales y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de un territorio determinado, sino que también debe considerar a los actores participantes en ese territorio y su rol fundamental en este proceso. Así lo define la OIT:³

“El desarrollo económico local es un proceso de desarrollo participativo que estimula las asociaciones entre los principales actores sociales públicos y privados en un territorio definido, permitiendo tanto el diseño como la implementación de una estrategia de desarrollo común, que haga uso de los recursos y ventajas competitivas locales en un contexto global con el objetivo de crear trabajo decente y estimular la actividad económica”.

c) Los factores explicativos del desarrollo económico local

En los últimos años, la literatura sobre el desarrollo económico local⁴ ha abordado un enfoque territorial, que hace énfasis en la importancia de los espacios locales para la generación de condiciones para que un conjunto de pequeñas empresas logren cierta especialización y articulación importante en niveles medios y finales de la producción.

Estos *espacios locales constituyen un modo diferente* de generar ventajas de especialización, flexibilización e innovación de las MYPE con respeto a los que utilizan las grandes empresas, cuyo desarrollo se basa en las economías de escala.

Cuando se analizan los procesos de desarrollo local, la literatura identifica a la concertación de los "agentes" como un punto relevante de la estrategia de desarrollo. Estos agentes no son otros que las instituciones locales, la sociedad civil y la estructura de producción del territorio.

Así, la combinación del desarrollo de las MYPE con la participación de "agentes" locales en la construcción del entorno recoge como factores más importantes:

- cercanía territorial de las empresas y los servicios de apoyo a su desarrollo;
- adecuación de los servicios de apoyo a la demanda o necesidades de las empresas;

² Antonio Vazquez Barquero: *Desarrollo local. Una estrategia para la generación de empleo*, Madrid, Pirámide, 1998.

³ M. Gasser; C. Salzano; R. Di Meglio; A. Lazarte-Hoyle: *Desarrollo económico local en situaciones de poscrisis. Guía operacional*, Ginebra, OIT, 2003.

⁴ Elies Furió: *Evolución y cambio de la economía regional*, Barcelona, Ariel, 1996; A. H. S. Helmsing, "Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado", en *EURE*, vol. 28, n° 84, Santiago de Chile, 2002.

- la sistematización de un proceso virtuoso, en el cual las empresas son más competitivas en cuanto lo son sus territorios circundantes, y

- la necesaria participación público-privada en el proceso de desarrollo.

Pero en este enfoque de competitividad se destacan trabajos que muestran alternativamente el juego entre las fuentes de competitividad o su contracara, en los obstáculos a la competitividad, y lo representan en los cuatro vértices de un "diamante" conformado por: los factores relativos a la producción, el marco institucional, la cercanía territorial y la demanda de los consumidores.⁵

d) El papel del Estado

Entre los aportes a la teoría de la localización empresarial desde una perspectiva funcional que precedieron al enfoque territorial que hoy predomina, ya se encontraban autores del llamado *enfoque del potencial de desarrollo regional*, en Alemania, a principios de los años setenta, para quienes la proposición básica consistía en la existencia de un grupo especial de recursos de carácter público, que determinan la renta, productividad y empleo potenciales de un territorio. Según este enfoque, el mejor equipamiento infraestructural incrementa la productividad de la inversión privada en la medida en que rebaja costos.

Sin llegar a estos extremos de protagonismo estatal en el desarrollo localizado, todos los aportes posteriores reconocen el rol jugado por el Estado nacional y los gobiernos departamentales, provinciales o municipales en la dinámica del desarrollo local, tanto en la conformación de provisión de infraestructura, directa o indirectamente, y en las reglas de juego acordes al desarrollo de la iniciativa privada, como en la participación directa en la institucionalidad necesaria para el fomento del desarrollo local con visión estratégica. Este punto será desarrollado más adelante.

En este enfoque, la intervención pública del gobierno nacional o regional está llamada a *fomentar las diferentes iniciativas de desarrollo económico local; eliminar los obstáculos y facilitar instrumentos de apoyo apropiados; descentralizar la información, los conocimientos y las decisiones; incentivar la formación de planes de desarrollo por las propias entidades locales, e incorporarlos en las estrategias de desarrollo territoriales; delegar funciones de control y de servicios autónomos, públicos, privados o mixtos, respetando los actores territoriales; y reforzar las funciones de evaluación con los actores locales.*⁶

e) La planificación estratégica del territorio y el rol del agente de desarrollo local

En la mayoría de los casos exitosos se identifica una institucionalidad específica que lleva adelante la estrategia de desarrollo local, que realiza una gestión profesional y eficiente en la coordinación entre actores y en la aplicación de los recursos para que se vuelquen al territorio y, además, brinda legitimidad al proceso.

En esta línea, la articulación de las potencialidades de los sectores públicos y privados es un paso vital para avanzar en la definición de una estrategia local de desarrollo. Existe un proceso identificado, pero este debe ser adaptado a las características de los territorios en cuestión, pues la institucionalidad, los recursos, la trama productiva, son diferentes.

⁵ Michael E. Porter: *La ventaja competitiva de las naciones*, Barcelona, Plaza&Janes, 1991.

⁶ Francisco Alburquerque: *El enfoque de desarrollo económico local*, serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad, Buenos Aires, Programa AREA - OIT Argentina - Italia Lavoro, 2004.

Se reconoce un conjunto de variables que condicionan el diseño de implementación de estos planes para que tengan éxito y sobre los cuales los agentes locales deberán actuar; por ejemplo:

- la homogeneidad del territorio;
- la existencia de modelos de coordinación institucional formalizados;
- la actitud social favorable a la innovación;
- la existencia de factores intangibles como el conocimiento y un mercado de trabajo flexible a los cambios;
- la existencia de organismos de desarrollo local.

f) Las microempresas y el DEL

Los análisis de experiencias concretas de DEL suelen clasificarlas en iniciativas de generación de empleo, iniciativas de fomento de empresas e iniciativas de desarrollo local. Sin perjuicio de esta identificación del fomento a la empresariedad como uno de los tipos identificados, el papel de las empresas, y particularmente de las micro y pequeñas empresas, es vital en cualquier proceso de desarrollo económico.

Esto queda de manifiesto en la fuerte presencia de empresas de pequeño y mediano porte en el ámbito de los territorios, en su papel en la generación de actividad económica y empleo, así como en los altos niveles de correlación con la sociedad civil de las localidades en que se desarrollan.

En este punto se reconoce al fomento y apoyo a las microempresas en una estrategia de formación de redes productivas, como una herramienta central de la política de desarrollo localizado. Las redes de empresas locales generan economías que están muchas veces en la base de la productividad y competitividad de estas.

EXPERIENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

a) Enseñanzas y recomendaciones de las experiencias concretas

Numerosos estudios se han encargado de identificar diferentes experiencias de desarrollo económico local. Uno de ellos, en particular, realizado para América Latina,⁷ resume las principales enseñanzas de estas experiencias en:

- necesidad de *definir la vocación económica del territorio*, lo que refiere a determinar cuál es el objetivo central de la intervención: revitalizar o modernizar industrias, valorizar recursos desaprovechados, fomentar nuevas prácticas empresariales, crear o atraer nuevas empresas, etc.
- importancia de los *programas de capacitación de la población laboral*.
- necesidad de *desarrollar el capital social* para la cooperación entre los diferentes actores locales y la sustentabilidad del proceso de desarrollo local.

⁷ Juan Luis Llorens, Francisco Alburquerque y Jaime Castillo: *Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina*, Serie de informes de buenas prácticas, Departamento de Desarrollo, BID, 2002.