

MANUAL DEL AGENTE DEL DESARROLLO LOCAL

**Manuel Alburquerque &
Diputación de Barcelona**

**Colección de Manuales
Ediciones SUR**

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida ni transmitida de cualquier manera ni por cualquier medio (eléctrico, mecánico, óptico, de grabación o bien fotocopia) sin la autorización previa de la marca editorial.

Los derechos de reproducción de la imagen de la cubierta, cuya autoría corresponde a Joaquín Torres García y que aparece reproducida en la cubierta de *Nueva Escuela de Arte del Uruguay*, fueron gentilmente cedidos para esta publicación por el Museo Torres García, con sede en Montevideo, Uruguay, a través de Jimena Perera, Directora de dicha institución.

Esta publicación ha sido posible gracias al aporte del Fondo de Cooperación al Desarrollo en Bélgica (FOS).

Traducción: Mireia Llorens.

- © Manual de L'Agent de Desenvolupement local (ADL), Servei de Promoció Econòmica, Diputació de Barcelona.
- © Ilustración cubierta: Joaquín Torres García.
- © De esta edición y maqueta: Ediciones SUR.
J. M. Infante 85, Providencia.
Santiago de Chile.

1ª Edición: enero 1999.

Corrección de estilo: Paulina Matta.
Corrección de pruebas de estado: Edison Pérez.
Gestión editorial: Luis Solís.
Diseño interior y portada: Paula Rodríguez.
Impreso en LOM Ediciones.

Prólogo

El *Manual del Agente de Desarrollo Local* que se recoge en el Capítulo II de este libro, constituye una versión adaptada a partir del documento original de la Diputación de Barcelona y el Instituto Nacional de Empleo (Inem) de dicha ciudad, y de la excelente traducción del idioma catalán al castellano, realizada por Mireia Llorens. De esta forma, he intentado facilitar una lectura más próxima a las circunstancias actuales existentes en América Latina y el Caribe.

En ese trabajo de edición, que a veces no resultó precisamente fácil, he tratado de respetar el sentido original y las directrices principales del texto, el cual da cuenta de una experiencia de gran interés: el impulso de iniciativas locales de empleo y de desarrollo empresarial a nivel local, desde la Diputación de Barcelona y el Inem de esa ciudad. Aunque en este terreno, como en tantos otros, no existen recetas de aplicación general, estoy convencido de que la lectura de estas experiencias exitosas, constituye un ejercicio útil para pensar desde otras situaciones (como la latinoamericana y caribeña), con perspectivas más novedosas, el diseño de actuaciones, instrumentos y políticas de desarrollo económico en el ámbito territorial.

La referencia a las “mejores prácticas” es especialmente importante para mostrar que los esfuerzos que se despliegan en escenarios locales (regiones, municipios, etc.) en América Latina y el Caribe, de forma aislada y, la mayoría de las veces, con la incompreensión o la falta de apoyos decididos desde las esferas centrales del Estado o la política oficial, no son ejercicios que deban abandonarse al logro de los siempre escasos y esporádicos recursos de la cooperación internacional o las iniciativas asistencialistas. Por el contrario, constituyen planteamientos necesarios de adaptación flexible, desde los diferentes territorios subnacionales, a las exigencias actuales de la fase de transición tecnológica y organizativa a la que asistimos y, en suma, a los requerimientos del ajuste estructural para el desarrollo en nuestras sociedades.

A menudo el recurrente discurso de la globalización y la competitividad no ofrece orientaciones apropiadas sobre los verdaderos retos del ajuste estructural. Se confunden los desafíos de la innovación tecnológica y organizativa en el seno de los sistemas productivos y tejido empresarial locales, con las mayores exigencias de competitividad en los mercados, temas éstos que son ciertamente diferentes, y a los cuales no puede atenderse suficientemente, dicho sea de paso, sólo mediante programas de estabilidad macroeconómica.

El Capítulo I del libro, escrito a partir de la lectura del informe de la OCDE, *Desarrollo territorial y cambio estructural*, presentado en una Conferencia Internacional sobre Desarrollo Local y Ajuste Estructural, realizada en 1993, insiste en esa idea principal, que creo constituye un elemento complementario del citado *Manual del Agente de Desarrollo Local*, razón por la que se ha incluido en primer lugar, a modo de introducción a dicho Manual.

Deseo reiterar aquí el agradecimiento a la Diputación de Barcelona y el Inem de esa ciudad por la generosidad y las facilidades concedidas para la difusión del *Manual del Agente de Desarrollo Local* en América Latina y el Caribe. En este sentido debo igualmente señalar las decisivas gestiones realizadas por Catalina Victory, experta asociada de la Agencia Española de Cooperación Internacional en el Sistema CEPAL de Naciones Unidas, para facilitar los contactos con las personas apropiadas en la Diputación de Barcelona, y con Ediciones SUR. El entusiasmo de Catalina Victory ha sido decisivo para lograr esta publicación, así como el afecto e interés de quienes formaron, junto a Catalina Victory, mi equipo de trabajo en Naciones Unidas; esto es, Lais Abramo, Chantal Nicod, Juan Miguel Yarmuch, Juan Enrique Sierra y Alicia Verdugo.

No quisiera, sin embargo, dejar de citar a Mario Ossandón, por sugerir inicialmente la oportunidad de la publicación de este Manual, desde su anterior puesto como responsable de Desarrollo Económico Local en la Asociación Chilena de Municipalidades. El siempre pesado trabajo de la versión remitida a Ediciones SUR fue posible con la ayuda inestimable de Alicia Verdugo. Y por último, debo agradecer la iniciativa de Ediciones SUR para la edición final, publicación y difusión de este texto.

Francisco Alburquerque
Instituto de Economía y Geografía
Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Madrid, España

CAPÍTULO I

CAMBIO ESTRUCTURAL, DESARROLLO ECONÓMICO Y REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

A. DOS CONCEPTOS DIFERENTES: CAMBIO ESTRUCTURAL Y GLOBALIZACIÓN

En el transcurso de los dos últimos decenios, las economías y sociedades de los países desarrollados y en desarrollo han vivido procesos de cambio estructural de amplitud y profundidad considerables. Esta es una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta a las formas de producción y gestión empresarial, a la naturaleza del Estado, a la regulación socio-institucional y al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones, ya sean públicas o privadas. En la base de esta reestructuración se debe identificar la introducción de innovaciones que abren nuevos horizontes en lo relativo a los óptimos de producción y funcionamiento competitivo. Ellas alientan la emergencia de nuevos sectores y actividades económicas, como también el declive de sectores maduros. Es un conjunto de procesos de “destrucción creadora” (Joseph Schumpeter) con movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, de desinversión y reinversión de capitales, de destrucción neta de empleos, etc. Todo ello, con ritmos y amplitud que son diferentes de acuerdo al territorio, pero que, sin embargo, constituyen exigencias y retos que caracterizan la actual fase de transición tecnológica y organizacional a escala mundial.

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

- El tránsito a nuevas formas de producción más eficientes.
- La introducción de la microelectrónica, que abre la posibilidad de vincular las diferentes fases de los procesos económicos en la misma unidad de tiempo real.
- La existencia de cambios radicales en los métodos de gestión empresarial.
- La importancia de la calidad y la diferencia de los productos como estrategia de competitividad dinámica.
- La renovación incesante y rápida de productos y procesos productivos que aceleran los ritmos de obsolescencia técnica y amortización de los activos físicos.
- La identificación precisa de la segmentación de la demanda y la existencia de diferentes nichos de mercado.

Estos factores dependen de las actuaciones eficientes que deben realizarse, en el ámbito interno, desde la reorganización de la oferta productiva y la gestión empresarial.

A estos cambios estructurales, cuyo origen es la fase transición tecnológica actual, se deben agregar las condicionantes de la creciente globalización de importantes sectores de la economía internacional. Ello, en un contexto caracterizado por:

- La desregulación financiera.
- La mayor apertura externa de todas las economías.
- La emergencia de bloques geoeconómicos como respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes.
- La necesidad de ampliar mercados y las recurrentes prácticas de neo-proteccionismo en contraposición a las declaraciones habituales en favor del libre cambio.

Otra cuestión relevante, que exige ser planteada correctamente, es la frecuente simplificación que a menudo se realiza en sentido contrario: el sistema económico mundial está lejos de constituir un mercado único y globalizado. En su lugar existe un núcleo globalizado de activida-

des dinámicas, cuyo ámbito de mercado es el mercado mundial, junto a un grupo de actividades económicas que se desenvuelve en mercados locales o nacionales.¹

Es importante no confundir los desafíos del proceso de cambio estructural con las condicionantes y exigencias de la globalización, aunque debe reconocerse que existe una interdependencia entre ambos aspectos: los cambios tecnológicos también tienen una influencia importante en el proceso de globalización. Del mismo modo, las mayores exigencias de competitividad en los mercados internacionales inducen a adoptar innovaciones para alcanzar mayores niveles de eficiencia productiva. Pero dicho esto, es claro que los citados procesos se refieren a esferas diferentes. Los cambios estructurales apuntan esencialmente a la esfera de la producción (y a los retos relativos al logro de mayor eficiencia en productividad); y por su parte, la globalización se refiere a la esfera de la circulación en los mercados internacionales (y a las exigencias relativas a la competitividad en ellos). Por tanto, no debe simplificarse la heterogeneidad del sistema productivo mundial reduciéndolo a su núcleo globalizado.

Como he señalado, no estamos insertos en un único mercado globalizado tal como algunas exageraciones o simplificaciones ideológicas señalan. La lógica de funcionamiento de los sectores del núcleo globalizado tampoco es la misma que caracteriza a las actividades diversas y dispersas que componen la inmensa mayoría de la producción mundial en los diferentes territorios.

La confusión de los desafíos internos existentes para un sistema productivo y contexto socio-institucional local (que apuntan al grado de eficiencia productiva) con las exigencias mayores de competitividad (que son producto del contexto externo actual) en un escenario de superior apertura de las diferentes economías, poco ayuda al diagnóstico adecuado de los problemas de las diferentes economías locales. Por ello es útil insistir en la importancia de no confundir los términos de productividad y competitividad, los cuales, aunque interrelacionados, poseen una clara secuencia donde la competitividad difícilmente puede alcanzarse sin una base sólida de eficiencia productiva interna.

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

1. Políticas de reforma estructural e Iniciativas de Desarrollo Local

Las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo los obstáculos y rigideces derivadas del sistema de regulación estatista centralizador del pasado. Algunas versiones simplistas, pero bien asentadas, de este tipo de políticas propugnan la necesidad del desmantelamiento del Estado (o las ventajas del Estado mínimo). Por el contrario, es necesario volver a inventarlo para que sea capaz de asumir nuevos roles que aseguren una mayor eficiencia y flexibilidad en su funcionamiento, como también la incorporación de nuevas formas de organización alejadas de la burocracia, y cercanas al territorio, en un contexto que obliga a adaptaciones sociales e institucionales en los procesos de regulación.

¹ Las cifras oficiales existentes nos señalan que, de la estimación del producto nacional bruto mundial realizada por el Banco Mundial (1996), la parte que se comercializa internacionalmente es algo menos del 20 por ciento. Es decir, más del 80 por ciento de la producción mundial que recogen las cuentas nacionales es de ámbito local o nacional. Hay que tener en cuenta, además, que dichas cifras constituyen solamente una aproximación a la producción mundial real, ya que dejan fuera, entre otras, las actividades productivas de autoconsumo, las que son una parte importante en amplias zonas de los países en desarrollo. El sistema productivo mundial está constituido, por tanto, por un conjunto heterogéneo de actividades, parte de las cuales integran el núcleo globalizado del mismo, junto a otro núcleo diverso y mayoritario de actividades que se desenvuelven en ámbitos y mercados locales y nacionales, el cual está protagonizado predominantemente por micro, pequeñas y medianas empresas.

La adaptación a los cambios permanentes y profundos, de la actual fase de transición estructural, requiere esfuerzos notables no sólo de las empresas y de las administraciones públicas, sino del conjunto de las organizaciones privadas, públicas o del sector solidario.

El problema radica en que las políticas ortodoxas de ajuste estructural han dado absoluta prioridad a la búsqueda de la estabilidad macro económica, al mantenimiento de los principales equilibrios básicos de carácter monetario y orientación de las respectivas economías hacia los mercados internacionales. Todo esto bajo el supuesto que así aseguran el desarrollo económico. Estas políticas han fundamentado en exceso acerca de la necesidad de reducir el Estado a un nivel mínimo y han procedido a la privatización extensiva de actividades e instituciones con la simplista suposición de que el sector privado constituye siempre un actor y un ámbito más eficiente que la instancia pública. En realidad, no siempre es así. El caótico y deficiente funcionamiento de la circulación colectiva de microbuses para el transporte urbano en Santiago de Chile (y consecuencias como el peligro en la circulación vial y una alarmante contaminación ambiental) es sólo un ejemplo que permite mostrar cómo, a veces, la desregulación y la privatización no pueden lograr criterios de eficiencia y calidad en la prestación de servicios o en la producción de bienes.

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

En este punto es conveniente insistir en que el funcionamiento de la actividad empresarial no se realiza en el vacío. Por el contrario, se encuentra en un determinado territorio o localización geográfica, en un conjunto determinado de eslabonamientos productivos con proveedores de insumos, por un lado, y con clientes y mercados, por otro. En otras palabras, es necesario identificar la localización de la empresa tanto en su territorio concreto, como en su *cluster* respectivo.

La eficiencia productiva no depende tan sólo de lo que ocurra al interior de la empresa, desde el punto de vista de su reorganización inteligente, sino también del resultado de la dotación, la orientación y la calidad de las infraestructuras básicas y de los servicios avanzados de apoyo a la producción existente en su entorno territorial, como asimismo de la eficiencia que se alcanza en el conjunto de las relaciones y las redes que existen en el *cluster* al que pertenece dicha empresa. Las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, también compiten en el entorno territorial e institucional donde se encuentran, el cual explica la eficiencia productiva y la competitividad empresarial.

Algunos de los aspectos de un mercado de factores estratégicos que hay que construir territorialmente, a través de la concertación estratégica pública y privada para lograr disponer de entornos innovadores de calidad en los ámbitos locales, son:

- La existencia de recursos humanos cualificados.
- La vinculación del sistema de educación y la capacitación con el perfil productivo de cada territorio.
- El acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas.
- La disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan disponer de la información acerca de los mercados y las tecnologías, las líneas de comercialización, la cooperación entre empresas, etc.

Insistir, por lo tanto, en el maniqueísmo que contrapone las esferas privada y pública, no es un camino inteligente.

Una sociedad se organiza colectivamente con eficiencia o no lo hace. Ello es esencialmente una tarea colectiva, o ejercicio sistémico, que requiere instancias de concertación entre actores y mecanismos institucionales de organización económica en cada territorio concreto. La superación de las rigideces y burocracia del viejo aparato estatal no se encuentra en el abandono de las instancias de regulación en manos de un sector privado empresarial, cuya finalidad última, el máximo lucro, no podrá ser nunca el único criterio organizador de las sociedades democráticas desarrolladas.

Tras varios años de aplicación de reformas macroeconómicas en América Latina, dichas políticas (pese a lograr un mayor control de los equilibrios básicos) no han logrado asegurar la inno-

vacación tecnológica y de gestión de su tejido productivo y empresarial (mayoritariamente compuesto por micro, pequeñas y medianas empresas), como tampoco ha incrementado la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales existentes ni prevenido la degradación del medio ambiente ni difundido el crecimiento económico de forma más equilibrada en los diferentes territorios. En suma, no han mejorado el nivel de vida del conjunto de la población.

No cuestiono en este texto la necesidad de continuar con las reformas orientadas a garantizar la estabilidad macro económica y el funcionamiento de los mercados, pero el ajuste estructural no puede limitarse a eso. Es necesario acompañar esos esfuerzos con un conjunto de políticas de nivel microeconómico, así como de adaptaciones socio-institucionales, desde el nivel mesoeconómico o intermedio, para estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, y construir entornos innovadores en cada territorio para encarar los retos del cambio estructural eficientemente.

En estos dos últimos decenios, ha surgido un conjunto diverso de Iniciativas de Desarrollo Local, cuyo objetivo es generar actividades, empresas o nuevos empleos a través de:

- El estímulo de la innovación creativa y las iniciativas empresariales para facilitar, mediante una decidida política desde la oferta, los necesarios micro ajustes en la actividad productiva local.
- La organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados.
- El impulso de la diversificación productiva basada, por un lado, en una diferenciación y calidad de productos y de procesos productivos; y por otro, en una 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.
- La búsqueda de nuevas fuentes de empleo, dejando de lado el supuesto tradicional que vincula la solución de los problemas del desempleo o el subempleo a la recuperación del crecimiento económico. Actualmente este supuesto, que subordina las políticas de empleo a las de crecimiento económico del producto, es cuestionado por la incesante incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión que ahorran mano de obra y generan crecimiento económico y desempleo neto al mismo tiempo.

Estas Iniciativas Locales de Desarrollo (si bien son múltiples y diversas) han sido alentadas desde diferentes territorios regionales o locales sin demasiado apoyo por parte de los gobiernos centrales. Su potencial transformador y de desarrollo está disminuido, porque aún hoy no están plenamente reconocidas en las estrategias nacionales de desarrollo de los países como parte de los esfuerzos flexibles del ajuste ante el cambio estructural.

La recurrente simplificación macroeconómica, y el habitual enfoque sectorial de la economía nacional, no promueven esta visión novedosa, en la cual la economía nacional se contempla no sólo como un conjunto de sectores, sino también como un conjunto de sistemas económicos locales. Si esto sucede en los países desarrollados, en el caso latinoamericano la situación es aún más incipiente, porque ni siquiera existe un esfuerzo de investigación sistemático acerca de las propias experiencias de desarrollo económico local en curso. Esta tarea, aún pendiente, podría ayudar a deducir orientaciones solventes en este campo. En todo caso, el núcleo básico de este conjunto de Iniciativas de Desarrollo Local subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con este tipo de ajustes flexibles, desde los diferentes ámbitos territoriales, para definir las actividades de innovación tecnológica y gestión, así como también la necesaria cualificación de recursos humanos de acuerdo al perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Lo anterior implica subrayar la innovación y la capacidad propia de desarrollo local sobre las modalidades de redistribución desde el ámbito central.

La descentralización constituye una herramienta indispensable en este proceso, porque otorga competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes instancias territoriales. Ello supone:

- Movilizar a los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local para construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio.
- Mejorar la base empresarial innovadora, la calidad y la orientación de las infraestructuras básicas.
- Coordinar los instrumentos de fomento para las micro, pequeñas y medianas empresas, como también el acceso a las líneas de financiamiento para este colectivo de empresas.

- Crear una institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local.

La gestión de las Iniciativas de Desarrollo Local exige, sobre todo, una mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera de una solución venida de los poderes públicos, la inversión extranjera, las grandes empresas, el sistema de protección social o la cooperación internacional. Por el contrario, desde esta perspectiva se subraya la importancia de que la gente actúe desde sus propios territorios a través de la movilización de los diferentes actores y organismos, tanto públicos como privados. Por ello el fortalecimiento de las células básicas de organización de la ciudadanía, las municipalidades, es tan importante.

Es necesario superar la frecuente identificación de las actuaciones de ámbito local o territorial con políticas marginales o asistenciales. Es evidente la necesidad de contemplarlas desde la misma lógica de desarrollo económico para optimizar su articulación con las reformas estructurales emprendidas, cuyo objetivo es complementar la eficacia de las mismas. En otras palabras, los retos principales del ajuste residen en asegurar la innovación tecnológica y de gestión del tejido productivo y empresarial existentes, el cual está compuesto mayoritariamente de micro, pequeñas y medianas empresas. La inserción de sólo algunos segmentos de las actividades productivas al núcleo globalizado de la economía mundial no es suficiente para difundir aquellas innovaciones tecnológicas y sociales. Es preciso acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico (y la identificación de “nichos internacionales” de mercado) con políticas de corte territorial orientadas a objetivos de transformación productiva de los sistemas locales de empresas. Este es el motivo por el cual, en la denominada “era de la globalización”, es tan importante trabajar desde “lo local”.

El territorio no puede confundirse ni simplificarse con la visión de espacio homogéneo que incorpora la macroeconomía convencional. El territorio es un actor decisivo de desarrollo sin el cual no es posible dar respuestas completas ni eficientes al actual cambio estructural.

B. CAMBIO ESTRUCTURAL Y ECONOMÍAS LOCALES

1. Impactos de los cambios estructurales en las economías locales

Las dimensiones del cambio estructural son múltiples, tales como la tecnológica, la económica, la social, la laboral, etc. Todas ellas exigen adaptaciones en diferentes planos o niveles, como el económico, el social, el institucional y el político.

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 los condicionantes mediante la búsqueda de nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos y potencialidades. Las políticas públicas tratan de reforzar esos procesos de adaptación estructural por medio de acciones dirigidas a mejorar:

- El funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) para incrementar la productividad.
- La competitividad en los mercados de productos.
- La eficacia y eficiencia del sector público mediante el impulso de la reforma del Estado.

Estas políticas tienen una expresión sectorial, pero deben coordinarse territorialmente para identificar adecuadamente los problemas concretos del tejido empresarial que existe en cada ámbito local, el cual está compuesto mayoritariamente por micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). Ellas deben ser un objeto de atención preferente para asegurarles similares condiciones de competitividad frente a la gran empresa, buscar la mayor difusión territorial del crecimiento económico y generar empleo e ingreso.

En el ámbito sectorial, los cambios implican una reestructuración de actividades maduras, como acero, textil, construcción naval, etc. En ellas, la aparición de nuevos competidores obliga a la búsqueda de nuevas trayectorias o procesos productivos, la diferenciación de productos (incorporando mejor diseño o calidad) u otras alternativas que son el resultado de la suma del mayor conocimiento de tecnologías, mercados y métodos más eficientes y flexibles de organización y gestión empresarial. Junto a esta necesidad de reestructuración de los sectores maduros o sensibles, también han surgido otros sectores de tecnología avanzada en los campos de las telecomunicaciones, informática, biotecnología, nuevos materiales, energías limpias, etc.

Los procesos de reconversión de los sectores maduros van acompañados de despidos de mano de obra, principalmente de menor cualificación que no suele estar en condiciones de ocupar los nuevos empleos que surgen en las actividades de tecnología más compleja. Por esta razón, los esfuerzos de cualificación de recursos humanos constituyen un componente crucial en el proceso de adaptación estructural. El ritmo de destrucción de empleos supera la capacidad de creación de nuevos puestos de trabajo. El resultado es una tendencia neta de aumento del desempleo estructural, que también es un rasgo de las sociedades desarrolladas y que ayuda a explicar alguna de las causas de debilitamiento de las organizaciones de trabajadores, así como también la aparición de actitudes políticas no solidarias ante la falta de proyectos emancipatorios que contemplen la emergencia de un nuevo tipo de sociedades donde el trabajo individual no sea el único elemento capaz de garantizar la integración social.

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

A finales de los años ochenta, la inversión extranjera creció de una manera considerable entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ello estuvo acompañado de un aumento importante de los intercambios entre grandes empresas y en su interior (flujos "intrafirma"). Esta globalización de actividades, en los principales bloques de países desarrollados y en las grandes empresas, se constituyó como una generación creciente de riqueza producida y distribuida a través de un sistema de redes de empresas interconectadas en ese núcleo globalizado. Conviene no olvidar, sin embargo, que ello afectó a sólo una parte reducida de la producción mundial, ya que el 80 por ciento de la producción mundial, en promedio, siguió desenvolviéndose en los mercados de ámbito local o nacional. La tensión competitiva internacional también introdujo progresivamente mayores exigencias en todos los mercados, porque los procesos de adaptación estructural y globalización expusieron a mayores exigencias de eficiencia productiva y competitividad no sólo a las actividades industriales, sino al conjunto de la economía, en el ámbito rural o urbano y en el sector agrícola, minero y de servicios².

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

Para mantener la eficiencia productiva y competitividad, es crucial mantener la tensión por la innovación incesante, lo cual es un ejercicio que no sólo compete a las empresas, sino a las relaciones de las empresas entre sí y, sobre todo, a las relaciones de las empresas con su propio entorno territorial. Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las micro, pequeñas y medianas empresas que por sí solas no pueden acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción que hoy requieren los procesos de innovación productiva y empresarial.

Las Mipyme deben encontrar, en su entorno territorial inmediato, los insumos estratégicos para la innovación productiva y de gestión, tales como la información acerca de:

- Tecnologías y mercados.
- Asesoría en gestión empresarial y tecnológica.
- Prospección de mercados y logística comercial.
- Capacitación de recursos humanos.

² La distinción tradicional en la economía entre sectores primario, secundario y terciario, resulta cada vez de menor interés como instrumento analítico para iluminar la eficiente toma de decisiones, ya que las actividades no están agrupadas de dicha forma en la realidad económica, sino en conjuntos coherentes de eslabonamientos productivos donde se mezclan las actividades procedentes de cualquiera de los sectores arriba citados.

- Cooperación empresarial.
- Líneas de financiación de capital riesgo y sociedades de garantía recíproca y de avales.

De esta forma las Mipyme podrán desplegar redes locales con proveedores, clientes, entidades de consultoría, capacitación u otras, para 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. Con todo ello logrará reducir los niveles de incertidumbre y los costos de transacción. El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en un lugar de estímulo de innovaciones y amplificación de informaciones, porque actúan suministrando recursos estratégicos y externalidades positivas para la eficiencia productiva y la competitividad empresarial.

Entre los factores estratégicos, para la construcción de estos entornos innovadores territoriales, podemos diferenciar algunos de naturaleza tangible, tales como la composición sectorial de la base económica local, los tipos y tamaño de empresas, la estructura y nivel de costos y precios de los factores, la naturaleza de los productos y los procesos productivos, el medio ambiente, las infraestructuras físicas, etc. Y por otra parte, podemos distinguir factores de naturaleza intangible que dependen de la capacidad de los empresarios y de los actores locales en general, tanto públicos como privados, para crear o mantener las condiciones e institucionalidad apropiadas para el fomento de las innovaciones productivas y de gestión. Estos factores actúan a través del despliegue de acuerdos de concertación estratégica y su concreción en instituciones o agencias de desarrollo local. Ellos son determinantes en el éxito de las Iniciativas de Desarrollo Local.

Todos estos procesos de “destrucción creadora” de actividades económicas locales han existido siempre, aunque actualmente se producen más radical y aceleradamente, y afectan a amplios colectivos de población y territorios. Sus impactos son mayores con relación al desempleo tanto en los países en desarrollo, como en los países desarrollados. La intensidad de tales impactos varía de acuerdo al perfil productivo territorial, al medio (rural o urbano) u otras características específicas.

En el medio urbano, con diferencias notables según los distintos tipos de ciudades, estos cambios estructurales afectan a su evolución. En estas ciudades se reflejan, por una parte, los procesos de desindustrialización o la inmigración procedente de la crisis del medio rural (con el consiguiente declive de algunos barrios y el incremento de problemas urbanos); y por otra parte, el crecimiento en otras áreas urbanas donde se concentran los servicios financieros, los servicios avanzados a empresas o las zonas residenciales para los grupos de alto ingreso. De este modo y simultáneamente, se produce la coexistencia de economías externas derivadas de la aglomeración de actividades del “terciario avanzado” (que se concentra en algunas áreas o barrios de las ciudades medias y grandes) junto con “des-economías” que son el producto de la misma aglomeración urbana. Algunas de las consecuencias de este fenómeno son el incremento de problemas y violencia social, la degradación del medio ambiente, etc.

En el medio rural el panorama es diferente, ya que la crisis de la agricultura tradicional, la temporalidad de los trabajos agrícolas, la despoblación ocasionada por la emigración (en especial del contingente más joven a las ciudades), el déficit de infraestructuras básicas y de servicios personales y empresariales, el deterioro del medio ambiente por el uso reiterado de prácticas de cultivo inapropiadas y la deforestación provocada por la falta de fuentes de energía alternativas, son problemas que por lo general sitúan las posibilidades de gestión municipal en escenarios bien adversos. No obstante, existe una potencial vinculado a una mayor valorización social del espacio rural desde el punto de vista de la producción de los bienes ambientales, así como también de las posibilidades de diversificación productiva a partir de actividades de origen agrícola, ganadero o forestal, la artesanía o la pesca artesanal, las diversas opciones de turismo rural o turismo ecológico. Estas alternativas deben contemplarse en el impulso del desarrollo económico local en el medio rural, el cual no es sólo escenario de la actividad agraria.

Actualmente las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información son mucho mayores, como los modernos sistemas de información geográfica. Estas nuevas tecnologías deben ser usadas para indagar acerca de nuevas oportunidades de diversificación productiva y generación de empleo e ingreso, en el ámbito rural, para lograr mantener una relación equilibrada entre la población rural y su territorio. Ello también es necesario desde el punto de vista del sustentamiento ambiental.

Los impactos del ajuste estructural son muy diferentes en los distintos territorios. En algunos casos encontramos la crisis de sectores industriales maduros (como la siderurgia, construcción naval, química básica, sector textil, o extracción de carbón, entre otros), ante lo cual la gestión del desarrollo económico local debe enfrentar problemas de reconversión industrial y recalificación de recursos humanos, lo cual requiere de importantes apoyos desde las esferas de la administración pública, central y regional. En otros casos, encontramos economías locales que pueden aprovechar las nuevas oportunidades creadas por las tendencias de dinamismo existentes en el contexto global (como es el caso de territorios situados en los nuevos corredores de comercio, turismo internacional o en la cercanía de las áreas metropolitanas dinámicas). En estos casos se deben resolver problemas provocados por el crecimiento y la presencia de inversiones foráneas, mediante la articulación de estas últimas con las actividades productivas y los recursos locales. También pueden darse situaciones mixtas, en las cuales se combinan, en algunos territorios, ambas situaciones de declive de algunos sectores junto a la emergencia de nuevas oportunidades.

2. Las adaptaciones flexibles al cambio estructural en el territorio

En los últimos veinte años, desde el nacimiento de los “distritos industriales” italianos, en diversos países de Europa Occidental han emergido importantes iniciativas locales que constituyen, en la práctica, ejercicios de adaptación flexible a las nuevas y mayores exigencias y dificultades de la reestructuración o ajuste estructural. Estas iniciativas locales se caracterizan por su intento de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos endógenos por medio de una mejor articulación en redes de los diferentes actores socioeconómicos locales, tales como empresas, universidades, municipalidades, centros tecnológicos, consultorías, entidades financieras, etc. Su objetivo es incorporar mayores contenidos de intangibles en el valor agregado de conocimientos concretos en la actividad productiva y la gestión empresarial. Todo ello mediante la mejor vinculación entre los sistemas de educación y capacitación con el perfil del sistema productivo local, el mejoramiento de la comercialización, el diseño y la calidad de los productos, etcétera.

La construcción de entornos innovadores territoriales (mediante una política combinada de fortalecimiento de las administraciones locales y el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas) es un eje estratégico fundamental de las iniciativas de desarrollo local, en las cuales la decisión y lucidez de los responsables locales y regionales son un aspecto crucial.

Estas experiencias de desarrollo local, entre las cuales los “distritos industriales” italianos y las agencias de desarrollo regional o local en España son, quizás, los casos más emblemáticos, muestran una diversidad de trayectorias y formas de organización de la producción y los mercados. No obstante, tienen muchos rasgos comunes que conviene reseñar:

- Un territorio de referencia con una cierta homogeneidad donde operan redes de actores con comportamientos identificables e independencia de decisión y donde funciona un aprendizaje dinámico que permite a los actores locales modificar sus comportamientos, según los cambios en el contexto externo, para que busquen soluciones apropiadas a las nuevas situaciones.
- Modos de coordinación institucional más o menos formalizados, así como también recursos de cooperación e intercambios entre empresas locales, los que combinan relaciones de asociatividad y mercado.
- Una actitud social favorable ante la innovación tecnológica, como asimismo capacidades específicas para la misma al interior de una cultura local de desarrollo que es capaz de producir sinergias locales y aprovechar impulsos externos favorables.

Dotación de factores de producción intangibles, tales como el *saber hacer*, la existencia de centros de investigación y desarrollo (I+D) próximos a los núcleos empresariales decisivos, la cultura técnica, etc. Éstos constituyen la base

- Un mercado de trabajo local flexible, transparente y dinámico, capaz de proporcionar señales claras y rápidas para asegurar permanentemente el suministro de información para la cualificación de los recursos humanos y el diseño de itinerarios personales para el empleo, asimismo una mano de obra móvil, especializada y polivalente, abierta a la innovación, a la cultura técnica y al espíritu de empresa.

- La existencia de organismos de desarrollo local como resultado de la concertación pública y privada de actores territoriales, los cuales implementan los acuerdos por el desarrollo y el empleo en el ámbito local, y son respaldados por autoridades locales dinámicas y lúcidas respecto a su importante rol como catalizadoras y animadoras de tales iniciativas.

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

Como vemos, las nuevas exigencias de la actual fase de reestructuración o ajuste estructural, unidas a los impactos derivados del despliegue de los procesos de globalización económica internacional, provocan un conjunto de situaciones bien complejas y diferenciadas en el ámbito local. Es por ello que no es posible dar respuestas eficientes (desde una aproximación centralista y sectorial) ante situaciones económicas tan diversas. Por el contrario, se requiere un diseño de políticas en el que las administraciones locales (regionales, provinciales y municipales) intervengan como actores decisivos en el ejercicio de concertación de actores públicos y privados para hacer frente a las diferentes situaciones. En tal sentido, cabe citar también la reducida validez de la información recolectada desde las instancias centrales, que le impide constituirse en una herramienta apropiada para la actuación en el ámbito local por su excesivo nivel de agregación. Dicho tipo de información económica se ocupa, además, de los resultados del proceso económico, cuando lo que se requiere, desde el punto de vista del desarrollo local, es una información estratégica sobre capacidades de desarrollo en cada territorio para poder adoptar políticas inteligentes ante la complejidad del cambio estructural, en un escenario crecientemente "globalizado".

En suma, el desarrollo no se difunde basado en la gran empresa, la producción a gran escala y la gran concentración urbana. También se despliega por una vía más difusa: a través de diversas iniciativas basadas en sistemas locales de empresas o distritos, los cuales también muestran su eficiencia en la organización productiva al tiempo que indican cómo es posible impulsar y protagonizar políticas de desarrollo desde los territorios.

Para finalizar, en este punto debo hacer alusión a la pervivencia de las simplificaciones ideológicas que existen en las interpretaciones habituales de los discursos neoliberal conservador y marxista tradicional. El primer discurso tiende a reducir la compleja realidad socioeconómica a un cuadro macroeconómico monetario, en el cual están ausentes los actores, el territorio, el medio ambiente, las instituciones o la cultura. Y el segundo, confunde el núcleo globalizado de la economía mundial con la totalidad de la misma, despreciando la importancia de las Mipyme, la producción y los mercados de ámbito local, los cuales sencillamente no son considerados o se identifican como economía informal o fracciones de capital irrelevantes. Estos discursos simplificadores, igualmente despreciativos con la investigación empírica, no permiten deducir una propuesta sustantiva desde el punto de vista del desarrollo económico.

La simplificación conservadora, al menos, insiste en la estabilidad macroeconómica, la cual es una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr la innovación tecnológica y organizacional que requieren los procesos de desarrollo en la base productiva y empresarial.

C. TIPOLOGÍA Y CARACTERÍSTICAS DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO LOCAL

Se deben distinguir tres tipos en las iniciativas locales que han surgido en diversos países desarrollados, en estos dos últimos decenios. Esta clasificación debe realizarse de acuerdo al objetivo principal de las mismas: la creación de empleo, el desarrollo de nuevas empresas o el desarrollo económico local en un sentido amplio.

1. Iniciativas Locales de Empleo (ILE)

Desde el inicio de los años ochenta, las Iniciativas Locales de Empleo han surgido como el resultado de la conjunción de esfuerzos en el ámbito local para tratar de encarar el creciente problema del desempleo provocado por la actual crisis estructural y la destrucción neta de empleo. Dichas iniciativas tratan de dar respuestas apropiadas, en cada territorio, a las circunstancias específicas del desempleo. Sin embargo, no han sido exitosas porque la aproximación desde el nivel central y las políticas macroeconómicas y sectoriales no son capaces de resolver este problema provocado por la actual revolución tecnológica y de gestión.

2. Iniciativas Locales de Desarrollo Empresarial (IDE)

Estas Iniciativas surgieron adicionalmente a las Iniciativas Locales de Empleo como el resultado de la mayor valorización social del papel de la pequeña empresa, el reconocimiento de su importancia en la creación de empleo e ingreso y la necesidad de una difusión territorial más equilibrada del crecimiento económico. Su objetivo es la promoción de valores culturales favorables al espíritu empresarial innovador, la creatividad y la asunción del riesgo, para estimular el nacimiento de empresas en grupos de población tradicionalmente alejados de estas prácticas y actitudes (como los desempleados, las mujeres, los jóvenes o los inmigrantes).

Las IDE buscan acabar con la lógica de subsidio, o la pasividad de los actores sociales, para estimular la necesidad de dar respuestas propias que estén basadas en una optimización de las potencialidades existentes en el territorio. Algunas iniciativas de este tipo son las de redes locales o agencias de formación, apoyo y seguimiento para la creación de empresas, al igual que los programas de ayuda para la creación de empleos independientes o de pequeñas empresas por los propios desempleados.

3. Iniciativas de Desarrollo Local (IDL)

Estas Iniciativas suponen un paso adicional a las ILE y a las IDE, las cuales resultaban insuficientes para provocar procesos de desarrollo dinámico en el ámbito local.

Las IDL tratan de enfocar, de forma más integral, los diferentes problemas de la cualificación de los recursos humanos locales para el empleo, la innovación de la base productiva y el tejido empresarial existente en el ámbito local. Ellas coordinan y reemplazan, en un cuadro coherente, las iniciativas locales dispersas que habían surgido en la búsqueda de empleo y en la promoción de empresas en el ámbito local. A través de estas iniciativas, el desarrollo económico es entendido como un proceso en el cual los actores o instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar, preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio.

D. RASGOS ESPECÍFICOS DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO LOCAL (IDL)

Las IDL están orientadas a mejorar las condiciones del entorno local mediante la construcción de un ambiente territorial favorable a la actividad empresarial innovadora. Ponen el énfasis no sólo en los indicadores habituales de resultados cuantitativos, sino en los aspectos cualitativos y extra económicos (sociales, culturales y territoriales), los cuales son integrados como factores aglutinantes. Las IDL facilitan el desarrollo por su capacidad para buscar soluciones desde el propio ámbito territorial mediante un aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y la vinculación en redes de los diferentes actores socioeconómicos locales. De este modo, rechazan la visión habitual del desarrollo como resultado de una secuencia única de transición hacia la industrialización, la urbanización y la gran empresa, subrayando la diversidad de situaciones y estrategias de desarrollo posibles en cada territorio.

Las IDL tienen un contenido territorial porque responden a problemas identificados localmente. Son concebidas para alcanzar objetivos locales y ser protagonizadas por actores locales. Ello las diferencia de las actuaciones de desarrollo regional, como las iniciativas de los gobiernos y administraciones centrales, las cuales esencialmente tienen finalidades redistributivas.

Otro de sus rasgos específicos es la convicción de que las disparidades entre economías locales son el reflejo de las diferencias que existen entre las capacidades de iniciativa frente a los problemas o contexto existentes, los cuales no se explican por las diferentes tasas de crecimiento del producto (que constituyen sólo un resultado del proceso de desarrollo). Esta diferencia entre la información acerca de las capacidades de iniciativa, que no se limitan al ámbito económico exclusivamente, e información acerca de resultados, es crucial. Por lo general, la información económica disponible tiende a referirse a los resultados del proceso y, de forma menos sistemática y precisa, a las capacidades de iniciativa y características que explican el proceso de desarrollo local, sus recursos, actores y potencialidades. Ello obliga a las IDL a abordar, desde el inicio, una decidida concentración de esfuerzos y recursos humanos para cubrir esta laguna informativa, ya que sin una precisa identificación de la problemática económica territorial y sus potencialidades, no resulta posible decidir los instrumentos y políticas apropiadas.

Como se aprecia, las IDL poseen una visión más integradora que la habitual percepción sectorial de la economía, porque articulan en el territorio los diversos planos (económico, social, medioambiental, cultural, e institucional), tratando de dar a ese conjunto una coherencia mayor en la estrategia de desarrollo local. Esta voluntad de integración se basa en la idea de que no es correcto deslindar las políticas económicas, sociales o ambientales, ya que todas ellas son parte de las políticas de desarrollo, por una parte; y por otra, las políticas sociales o ambientales no son ninguna traba para el desarrollo económico, sino una inversión estratégica del mismo. En efecto, la valorización del recurso humano es la variable decisiva de la apuesta de futuro, así como también la evaluación previa para la elección de las opciones que promueven la preservación del medio ambiente.

Esta integración de diversas facetas no puede plantearse eficientemente desde una instancia central. Ella requiere de una aproximación desde cada territorio, o ámbito local concreto, para lograr la coordinación apropiada de los recursos internos y externos, que deben ser movilizados principalmente por la concertación estratégica de actores territoriales, públicos y privados. Junto a este rasgo de integración territorial de actividades e instrumentos de las IDL, se debe añadir el fomento de la diversificación productiva, como factor de solidez de la economía local, para reducir los excesivos niveles de vulnerabilidad o dependencia externa. Este esfuerzo de diversificación productiva obliga a la dotación, en el entorno innovador territorial, de organismos dedicados a promover estas iniciativas y posibilidades de diversificación. Por ello los centros de empresa e innovación o los parques tecnológicos son herramientas útiles. Está claro que las economías y sociedades locales más diversificadas poseen una mayor capacidad para enfrentar los cambios y generar efectos multiplicadores internos, desde el punto de vista de nuevas actividades productivas y nuevas fuentes de empleo e ingreso.

Otra característica importante de las IDL se refiere a su desenvolvimiento a partir de una lógica de proyecto: no responden a una secuencia previamente planificada y definida, sino que proceden mediante ajustes sucesivos, paso a paso, según decisiones que los propios actores locales y las instituciones existentes decantan. Un planteamiento de este tipo tiene una mayor capacidad para responder adecuadamente a los cambios e incertidumbre del contexto actual, a la complejidad de los problemas, a los funcionamientos imprevisibles de los mercados y a los comportamientos aleatorios de los actores. Ello también permite traducir con más rapidez las ideas y las oportunidades en acciones, adaptándolas a los entornos específicos y las circunstancias cambiantes. Este modelo de intervención, como resultado de adaptaciones y exploración incesantes, requiere de competencias y habilidades precisas, porque descansa en el aprendizaje por la experiencia o la transferencia de las mejores prácticas como guías para la acción.

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

Las IDL suponen una gestión flexible que trata de corregir, al mismo tiempo, las imperfecciones de los mercados que restringen el potencial de desarrollo y las posibilidades de innovación de

las Mipyme, como también los efectos indeseables de las intervenciones públicas centralistas, la rigidez burocrática y reglamentaria o la sumisión a los ciclos electorales, entre otros aspectos. La puesta a punto de entidades mixtas, como agencias de desarrollo local (o regional) entre actores públicos y privados, situadas entre el mercado y la jerarquía, y capaces de corregir estos tipos de imperfecciones, constituyen otra característica importante en las Iniciativas de Desarrollo Local.

1. Campos de acción, proyectos y actores de desarrollo económico local

En un sentido amplio, el desarrollo económico local es el resultado de las decisiones y las actuaciones que se despliegan en tres ámbitos distintos:

- Las actuaciones internas a las empresas, tales como las decisiones de inversión, la cualificación de los recursos humanos, el mejoramiento de la organización y gestión empresarial, etc.
- Las actuaciones realizadas de forma asociativa (creación de redes) entre empresas vinculadas entre sí, a través de eslabonamientos productivos o pertenecientes a sectores conexos.
- Las relaciones existentes entre las empresas y su entorno territorial, el cual debe facilitar el acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción y poseer los componentes de infraestructura de calidad apropiados.

Las actuaciones externas a las empresas que dotan al territorio o al ámbito local de mayores capacidades para estimular su base económica y mejorar el clima innovador empresarial, involucran campos de acción muy diversos, tales como los relativos a la calidad y orientación de las infraestructuras básicas, la gestión no especulativa del suelo, la formación y el empleo, la creación y fomento de empresas, la difusión de la investigación y desarrollo (I+D), la financiación de las Mipyme, la coherencia entre las políticas sectoriales y territoriales, la promoción comercial, el estímulo de la cultura local de desarrollo, etc. Hasta las actuaciones tradicionalmente consideradas como propias de las esferas social, urbanística o ambiental (tales como los programas frente a la pobreza, la política de vivienda o las actuaciones a favor del medio ambiente) pueden ser replanteadas desde la perspectiva del desarrollo económico local para asegurar su mayor eficiencia y eficacia con relación a sus objetivos. En cada uno de estos diversos campos de acción es posible identificar proyectos específicos, de diferente tamaño o envergadura. Los actores locales pueden ser públicos, privados o mixtos. Los principales actores públicos locales son las autoridades subnacionales (municipales, provinciales y regionales). Otros actores públicos relevantes pueden ser las universidades, los liceos técnicos, los centros de extensión tecnológica, los institutos de capacitación, las empresas de consultoría empresarial, las entidades financieras públicas, etc. Entre los actores privados hay que señalar las asociaciones y cámaras de empresarios, las entidades financieras privadas, las cooperativas de trabajadores y campesinos, los sindicatos, los centros de capacitación, las universidades privadas, las ONG, etc. Las agencias de desarrollo local o regional son una de las expresiones de la institucionalidad concertada entre los diferentes actores sociales territoriales más importantes.

Finalmente hay que señalar que la transferencia de recursos, competencias y responsabilidades hacia las administraciones locales (que implica el despliegue de los procesos de descentralización) o hacia organismos privados o mixtos (según el resultado de los procesos de privatización) supone una modificación del reparto de papeles y relaciones entre los diferentes actores públicos y privados. El avance de estos procesos de descentralización y privatización suele afectar más a las acciones diseñadas y puestas en marcha por actores locales (a veces financiadas por programas nacionales) que a los proyectos elaborados desde el nivel central (como los de infraestructura). En todo caso, en ocasiones no resulta fácil disociar las iniciativas locales de las acciones emprendidas en el marco de las políticas regionales o sectoriales que tienen su despliegue en el territorio en cuestión.

2. Componentes de las IDL

Las Iniciativas de Desarrollo Local subrayan algunos componentes principales tales como:

- La cualificación de los recursos humanos.

- La construcción de redes e institucionalidad para reforzar el funcionamiento de los mercados.
- El fomento de las Mipyme y la creación de nuevas empresas.
- La construcción de entornos innovadores en el ámbito territorial.
- La importancia de los factores intangibles como elementos de éxito en dichas iniciativas.
- 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, también requieren capacidades de gestión empresarial e innovación, así como habilidades para analizar y resolver problemas, para generar confianza en las negociaciones y el establecimiento de acuerdos de cooperación, etc. Por eso es que la adquisición de tales competencias plantea, a la cultura local y a los sistemas de educación básica y capacitación profesional en el ámbito territorial, exigencias de calidad y adaptación precisas. Entre otros aspectos, es esencial la aptitud del sistema educativo para estimular, desde la escuela, el pensamiento creativo y las actitudes favorables al cambio y la innovación, así como la formación empresarial. Todo ello requiere formas de aprendizaje adecuadas a cada contexto y medio territorial.

La capacidad para identificar nuevos productos y procesos productivos, así como nuevos segmentos de mercado o nuevas oportunidades de negocios, depende, sobre todo en el caso de las Mipyme, de la construcción de mecanismos de cooperación e institucionalidad que faciliten la formación de redes entre empresas y la mayor eficiencia en los eslabones existentes entre las mismas y otros agentes decisivos. Por eso es que la construcción de un entorno territorial que facilite estas relaciones de subcontratación de empresas y agentes socioeconómicos resulta tan importante. No se cuestiona con esto el principio genérico de que el mercado sea el mejor sistema de gestión entre la oferta y la demanda, pero es necesario intervenir para ayudar a la construcción de tales mecanismos de mercado, o para la corrección de sus imperfecciones, ya que dicho funcionamiento nunca es genérico o abstracto, sino que se sitúa en un contexto institucional determinado.

La construcción de redes de cooperación entre empresas, y entre ellas 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. En esto consiste la eficacia de las bolsas de contratación de empresas, la existencia de distritos industriales o de sistemas locales de empresas: facilitar los conocimientos y la información, desde el lado de la oferta productiva y empresarial, en el ámbito territorial. De igual modo, también pueden ser creados, del lado de la demanda, redes u organismos capaces de facilitar la identificación de los diferentes segmentos de mercado o de las nuevas oportunidades existentes en nuevos campos, tales como el medio ambiente, los servicios sociales, la rehabilitación urbana o la cultura, los cuales también son campos para un despliegue posible de nuevas iniciativas de desarrollo económico local y empleo.

La importancia del fomento a las Mipyme, y a la creación de empresas, constituye otro componente esencial de las IDL. Como sabemos, en el paradigma "posfordista" actual, el tamaño de la empresa no es el factor determinante ni la garantía de su éxito. Hoy día el óptimo de producción no está relacionado únicamente con el logro de economías de escala, sino con las economías de gama, diferenciación y calidad. En definitiva, resulta crucial el acceso al conocimiento e información estratégica sobre tecnologías, mercados, etc. Todo ello para poder asegurar un funcionamiento con eficiencia productiva y capacidad de adaptación rápida (flexibilidad) ante escenarios saturados de elementos de incertidumbre y cambio.

Suele decirse que las pequeñas empresas poseen una mayor facilidad que las grandes para efectuar procesos de adaptación ante escenarios cambiantes. Pero ello depende de la calidad de los componentes del entorno territorial, los cuales deben permitir que dichas empresas puedan acceder a los servicios de información de tecnologías, productos y mercados.

Dado que la inmensa mayoría de las empresas existentes en América Latina y El Caribe son Mipyme, la existencia de entornos territoriales innovadores constituye una cuestión determinante para poder fortalecer la base principal de la economía local. Esto es importante sobre todo desde el punto de vista de empleo, ingreso y una distribución territorial más equilibrada.

Finalmente es importante subrayar la importancia de los factores de carácter intangible en las Iniciativas de Desarrollo Local, tales como la composición sectorial, las diferencias en los cos-

tes de producción, o la dotación de infraestructuras básicas, entre otros, que explican solamente una parte de las diferencias existentes entre las economías locales. Algunos corresponden al funcionamiento interno de las empresas, como la calidad de las relaciones laborales o la dirección empresarial no autoritaria, la cualificación y flexibilidad de los recursos humanos implicados, la capacidad para identificar los segmentos de mercado, etc. Otros, son externos a las empresas y específicos del entorno local, como la cooperación entre empresas, la existencia de redes entre diferentes actores socioeconómicos locales o la cultura local de desarrollo. En las IDL estos factores intangibles, la mayor parte de los cuales son de carácter extraeconómico, resultan decisivos: son resultado de la concertación estratégica de actores locales y se refieren fundamentalmente a los siguientes aspectos básicos:

- Existencia de un liderato, en el ámbito local, con capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local.
- Conciencia y participación amplia de la comunidad local, sensibilización de los diferentes actores en torno a las IDL y elaboración de una imagen activa y dinámica del propio territorio.
- Diagnóstico de las fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas del territorio en cuestión que permita la definición de orientaciones estratégicas claras, junto al diseño de objetivos y políticas.
- Estrategia de desarrollo elaborada sobre la base de la cooperación de los propios actores locales, públicos y privados, en un proceso capaz de generar confianza mutua y determinados consensos básicos con relación al desarrollo económico local y el empleo.
- Existencia de una agencia de desarrollo local, o regional, que sea el resultado de la concertación de actores públicos y privados. Ésta debe ser gestionada por los encargados de ejecutar los proyectos y de constituir un foro permanente para reforzar los asensos básicos antes aludidos.
- Conocimiento del mercado de trabajo local y regional, como también de las relaciones entre la capacitación, el empleo, el desarrollo empresarial y el perfil productivo del territorio en cuestión, así como una gestión conjunta, realizada con los diferentes actores e instituciones territoriales, de los desajustes existentes en este campo.
- Sensibilidad acerca de la importancia de los factores culturales y de la necesidad de alentar las aptitudes creativas e innovadoras en la cultura local.
- Concepción amplia del desarrollo que contemple de forma integral los aspectos sociales y ambientales como parte del mismo proceso de desarrollo de la economía local.
- Reconocimiento de que el desarrollo es un proceso dinámico continuado, sometido a cambios e incertidumbre, lo cual reclama una participación permanente de la comunidad para buscar las adaptaciones oportunas ante los cambios.

3. Evaluación de las estrategias locales y regionales

Las IDL son reconocidas como portadoras de innovaciones, creatividad, fomento del espíritu empresarial, con capacidad para reforzar los procesos de asociación de empresas y concertación entre diferentes actores sociales locales. Con todo ello, estas iniciativas estimulan propuestas concretas de adaptación ante los cambios estructurales. Sin embargo, muchas veces ellas se quedan en un nivel experimental o como casos aislados, logrando modificar escasamente los modos tradicionales de intervención económica global. Se requiere siempre un lapso relativamente amplio para poder apreciar sus resultados, ya que muchos de los factores de cambio constituyen inversiones de medio y largo plazo.

Tampoco es una tarea fácil reproducir con éxito las condiciones de las IDL en otros territorios. En realidad, no hay recetas apropiadas. Sin embargo, es interesante destacar algunas experiencias exitosas. En EE UU y en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, se pueden observar algunas experiencias con resultados bastante rotundos. En EE UU, los estados con mejores indicadores desde el punto de vista de empleo, ingreso, calidad de las relaciones laborales, justicia social y calidad de vida, no son aquellos que redujeron los costes de producción y los salarios bajos con el apoyo de 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.).

En gran medida, estos avances son el resultado de políticas regionales o locales dinámicas, adaptadas por las administraciones de dichos estados o ciudades en colaboración con el sector privado. Las estrategias que buscan reforzar los factores intangibles del desarrollo (como la creación de un clima de negocios, entornos innovadores y capacidades de gestión) son más eficaces que aquellas otras que pretenden solamente abaratar costes.

Las IDL no contienen ningún recetario de aplicación generalizada y tampoco son garantía de éxito seguro. Un estudio de la OCDE acerca de las Iniciativas de Desarrollo Local en diversas regiones con dificultades, mostró que, en las zonas rurales más carentes de recursos y con niveles muy elevados de degradación ambiental, las IDL difícilmente lograron revertir dichas evoluciones negativas. Distinto fue el caso, sin embargo, de otras regiones rurales o de tradición industrial, donde las situaciones de crisis sí pudieron ser enfrentadas con mayor éxito. Pero aun así, las economías de estas regiones no están al abrigo de las turbulencias del contexto económico general y de los nuevos ajustes. Por ello, las IDL deben incorporar una permanente atención y capacidad de adaptación flexible a los nuevos escenarios para modificar adecuadamente sus estrategias en el sentido apropiado. En esta misma línea, no cabe duda de la importancia de vincular de forma más estrecha y eficiente las políticas regionales y las IDL.

La paulatina aparición de IDL ha puesto en entredicho los planteamientos tradicionales de las políticas regionales de los gobiernos centrales. Aún a mediados de los años ochenta, éstas continuaban basándose en el intento de reducir las disparidades territoriales a través de medidas directas, tal como las ayudas a empresas, incentivos a la inversión exterior o el mejoramiento de las infraestructuras físicas. Algunas de estas ayudas fueron posteriormente sustituidas por subsidios sectoriales, subordinados a inversiones orientadas a reforzar la productividad y la competitividad, junto a otras intervenciones destinadas a la mejora de las infraestructuras viales y redes de comunicaciones y transporte o para la formación y reciclaje de recursos humanos. Los limitados resultados de las políticas dirigidas a la atracción de inversiones extranjeras han llevado consigo el relativo desplazamiento de estas prioridades hacia el enfoque más novedoso de las actuales políticas regionales, las cuales fundamentalmente buscan mejorar las condiciones de productividad del entorno territorial de las empresas. Con esta nueva orientación, se ha producido una convergencia fundamental de estas políticas con las IDL.

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

E. LAS NUEVAS POLÍTICAS DE EMPLEO

1. Condiciones para impulsar las capacidades de desarrollo local

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores, en éste intento reunir los planteamientos principales de las nuevas políticas de desarrollo local y regional, las cuales están orientadas a reforzar las capacidades de desarrollo de cada territorio y asegurar la elaboración de las propuestas concretas de innovación tecnológica y socio-institucional apropiadas.

Las IDL deben saber combinar tanto los recursos endógenos, como los exógenos, e incorporarlos en una estrategia de desarrollo capaz de generar efectos multiplicadores desde el punto de vista de creación de nuevas actividades y empresas. Todo ello, para conseguir mayores niveles de empleo e ingresos para la comunidad local. De lo que se trata, en suma, es de lograr una capacidad de movilización de los actores y recursos para el desarrollo local (especialmente a partir del mejor aprovechamiento de las potencialidades endógenas).

El objetivo de dicha movilización de recursos y actores locales es la construcción de entornos innovadores territoriales que sean capaces de ofrecer servicios avanzados de apoyo a las empresas, de vincular adecuadamente el sistema educativo y de capacitación con el perfil productivo local, de organizar redes de cooperación entre empresas y entre éstas y otras entidades que ofrecen servicios tecnológicos, y de facilitar la capacitación y la información estratégica sobre mercados, productos, insumos, etc. En suma, se trata de proceder a la organización eficiente del mercado de factores para las empresas locales.

Este tipo de Iniciativas (que conducen a la creación de entornos innovadores territoriales para el desarrollo empresarial y el fomento productivo) constituye una nueva generación de políticas de desarrollo si las comparamos con las políticas regionales del pasado reciente.

Las nuevas estrategias combinan los efectos esperados de la movilización de los recursos endógenos con los esfuerzos por captar inversiones foráneas. Se centran en la innovación tecnológica, la cualificación de los recursos humanos y la información estratégica sobre mercados y eslabonamientos de los procesos productivos concretos en cada territorio. Para ello alientan la concertación pública y privada de actores, con vistas a fortalecer la base económica local y tejido de empresas.

Tradicionalmente las políticas de desarrollo regional se orientaron a la búsqueda de inversiones extranjeras sin poner la atención necesaria a las potencialidades de los distintos ámbitos locales. De esta forma, en numerosas ocasiones, el desarrollo territorial se confió a la localización de empresas extranjeras, las cuales no siempre llegaron. Con este nuevo planteamiento estratégico, las IDL tratan de poner en marcha orientaciones, decisiones y proyectos para alcanzar objetivos definidos concertadamente entre los actores sociales locales, públicos y privados. Pero, para poder utilizar y gestionar de forma sistemática las oportunidades y potencialidades locales existentes, se requieren varias condiciones:

Iniciativas emprendedoras

Existencia de una masa crítica mínima de proyectos e iniciativas emprendedoras, así como de un liderazgo local con credibilidad y poder de decisión. Este liderazgo puede pertenecer a los gestores públicos locales, de actores privados, o resultado de una alianza entre ambos. Es importante que los líderes locales posean una concepción clara de la apuesta por el desarrollo endógeno, estimulando la imagen innovadora del territorio y promoviendo los lazos entre los diferentes actores locales, coordinando eficientemente los distintos niveles de las administraciones públicas territoriales.

Sistema de información

Presencia de un adecuado sistema de información para el desarrollo y el empleo, el cual debe ser elaborado desde el propio ámbito territorial y ser el resultado de la cooperación entre los diferentes actores locales, pero con una decidida actuación desde la instancia política para asegurar la información y el conocimiento concreto de las capacidades, potencialidades, dificultades y condicionantes. Esta base de datos debe estar abierta a la incorporación de información externa relevante e incluir los aspectos jurídicos, normativos, fiscales, etc. El servicio de información para el desarrollo empresarial y el empleo local también constituye un exponente claro de la apuesta innovativa territorial y facilita, al mismo tiempo, los ejercicios de concertación de actores, los cuales pueden vincularse a dicho sistema de información mediante diversos puntos de acceso a la misma.

Unidad territorial

Las IDL pueden ser promovidas desde diversos ámbitos (municipio, ciudad, comarca, microregión, área metropolitana, barrio, etc.) según los actores e instituciones protagonistas. Ahora bien, en el caso de un barrio o un municipio, si bien resultan ámbitos apropiados para llevar adelante actuaciones o proyectos muy concretos, pueden carecer de la diversidad de recursos y actores que requiere una política de impulso del desarrollo local. Por eso es necesario identificar agrupamientos territoriales dotados de una determinada afinidad económica y social, en los cuales existe lo que se ha denominado una zona de trabajo: un espacio en cuyo interior una proporción alta de la población activa puede cambiar de empleo sin necesidad de cambiar de residencia (OCDE, 1994). Este agrupamiento económico significativo (Albuquerque, 1996a) puede incluir a varios municipios que están caracterizados por una actividad predominante que define un espacio de actuación concertado común. Me refiero, de este modo, a una unidad territorial de actuación que es esencialmente micro regional (o subregional) y que no necesariamente coincide con los límites políticos y administrativos de un municipio o comuna.³ Subra-

³ La región constituye una unidad que facilita otros componentes estratégicos fundamentales (información, planificación, coordinación, etc.) para el desarrollo territorial. Por lo tanto, propongo utilizar

yo así que la unidad de actuación está definida desde una perspectiva socioeconómica y cultural, y no a través de la simple utilización de los criterios de delimitación política y administrativos, los cuales no siempre reflejan las comarcas o territorios naturales afines.

La delimitación política o administrativa de las regiones, provincias o municipios, definen los responsables de las administraciones en esos ámbitos, pero no acotan las zonas o áreas socioeconómicas pertinentes. A la inversa, la identificación de tales áreas o zonas de trabajo, permite mostrar a los actores involucrados, tanto públicos como privados, cuál es el ámbito preciso de actuaciones conjuntas posibles para el impulso del desarrollo económico y el empleo en el ámbito local.

2. La noción de capacidad de desarrollo

El desarrollo económico territorial puede definirse como un proceso de acumulación de capacidades para mejorar, de manera colectiva y continuada, el bienestar económico de la comunidad. Esta noción de capacidad de desarrollo se refiere tanto a las circunstancias de la economía territorial, como a las de sus actores socioeconómicos e instituciones.

Las capacidades de una economía territorial se refieren a sus recursos actuales y potenciales, los cuales pueden ser materiales (como físicos, medioambientales, de infraestructura), financieros o intangibles (como cualificación de los recursos humanos, cultura local de desarrollo). Estos recursos también pueden ser clasificados como endógenos, propios del territorio en cuestión; o exógenos, captados del exterior (como subvenciones, inversiones externas, aportaciones de la cooperación internacional).

Con relación a los recursos, podemos diferenciar dos facetas importantes:

- La disponibilidad de los recursos básicos (tales como recursos humanos cualificados, recursos financieros, infraestructura y equipamientos colectivos), que puede ser medida a través de indicadores.
- El dinamismo de tales recursos para fortalecer la economía local, lo que depende de la movilización de los actores locales.

Las capacidades de los actores se refieren a sus aptitudes para movilizarse frente a situaciones adversas, para innovar y llevar adelante nuevas iniciativas empresariales, para pensar y actuar de forma estratégica, para cooperar, negociar, organizarse y llevar adelante iniciativas. Estas aptitudes o capacidades pueden también ser contempladas en las instituciones existentes.

Como ya señalé, los éxitos o fracasos de las IDL dependen sustancialmente de los factores intangibles (o invisibles). Son precisamente estas capacidades humanas e institucionales las que hacen que territorios, que poseen dotaciones de recursos bastante similares en cantidad y calidad, alcancen resultados de desarrollo diferentes. Así pues, las capacidades de animación y gestión de los actores e instituciones son, en conjunto con las capacidades para innovar y emprender de los dirigentes de las empresas, factores cruciales en las iniciativas de desarrollo local. Todo ello se encuentra condicionado, sin duda, por factores del contexto, tales como la estrategia nacional de desarrollo, la inserción en el contexto internacional del territorio, su historia, el marco político y jurídico, etcétera.

Ya he sugerido que, en la medida que la estrategia nacional de desarrollo logre incorporar la importancia de las IDL como parte de las políticas de ajuste ante el cambio estructural, ellas serán un aspecto determinante en el desarrollo económico y social latinoamericano y caribeño en este decenio. Lamentablemente no es ésta la situación, ya que la predominancia de las políticas centralistas y sectoriales inhibe, consciente o inconscientemente, el desarrollo económico territorial.

el término "local" para referirnos a un ámbito subregional (o micro regional) e incluir los conceptos local y regional en el término, más genérico, "ámbito territorial".

3. Una tipología básica de capacidades de desarrollo local

La capacidad para suministrar servicios de desarrollo de calidad, orientar y movilizar el desarrollo territorial y promover redes asociativas o "partenariado", está relacionada con las vinculaciones estratégicas entre actores, socios o colaboradores. Por ello la existencia, en el entorno territorial, de un conjunto de servicios avanzados de apoyo a la producción es un factor decisivo para la adaptación con éxito a los cambios estructurales. Estos servicios avanzados a la producción ayudan a las empresas a modernizarse desde el punto de vista de eficiencia productiva y competitividad, así como al mejoramiento de sus eslabones productivos con proveedores y clientes (Alburquerque, 1996b).

Dichos servicios ayudan a las personas a incorporarse más eficazmente al mercado de trabajo, aportando también componentes de información, orientación y motivación para la innovación. También permiten dotar al entorno territorial, y a los actores sociales locales, de la capacidad para encarar los desafíos, movilizarse, cooperar y diseñar estrategias conjuntas para el desarrollo local y el empleo.

El mejoramiento de la calidad y la eficiencia de estos servicios avanzados a la producción necesita la interacción permanente entre la oferta y la demanda. Ellos deben estar relacionados con las demandas existentes en el territorio, algunas de las cuales deben ser descubiertas mediante una actuación consciente en el interior de los colectivos empresariales mayoritarios, los cuales no son, a veces, plenamente conscientes de la necesidad de incorporar tales servicios para trabajar con eficiencia productiva y competitividad.

En suma, tales servicios deben incluir la capacidad de diagnóstico de las necesidades existentes, ya que las Mipyme por lo general no poseen las capacidades para hacerlo por sí solas. De igual modo, las personas necesitan disponer de un adecuado observatorio sobre el mercado de trabajo local para identificar los nuevos empleos y cualificaciones requeridas, y poder diseñar itinerarios personalizados para su inserción laboral.

La supervivencia de las Mipyme y la posibilidad de encontrar empleo por las personas básicamente depende de la capacidad de estos servicios para identificar las necesidades, adelantar los cambios, buscar las redes de cooperación más apropiadas y vincular más eficientemente los distintos actores territoriales.

Otra capacidad fundamental de estos servicios está relacionada con la movilización y la orientación de las instituciones territoriales educativas y de capacitación, para que ellas contemplen de forma prioritaria las necesidades y los problemas del perfil productivo local. Inútil es subrayar la importancia de la educación y la capacitación como elemento determinante para reforzar las capacidades de desarrollo, mejorar la competencia de los recursos humanos y estimular aptitudes creativas e innovadoras. Sin embargo, este papel es a menudo subestimado, o considerado menos urgente, en el momento de emprender actuaciones ante el actual cambio estructural, el cual no puede ser atendido eficazmente mediante una simple educación de tipo general. Es falso que con ello las personas se capaciten para los retos de la actual fase de transición tecnológica y organizacional. En otras palabras, no basta con dedicar recursos a la educación general para promover la equidad social. Es preciso una educación definida por el contexto y territorio.

Por otro lado, los recursos asignados a este tipo de inversiones en capital humano no poseen un rendimiento inmediato, sino a mediano y largo plazo, lo cual ayuda a explicar, en ocasiones, la débil prioridad que poseen tanto desde la perspectiva de los gobiernos (que sometidos al ciclo electoral buscan resultados tangibles en el corto plazo), como desde el sector privado empresarial, el que evita inversiones en preparación de sus recursos humanos para impedir su fuga a otros empleos mejor remunerados.

Por si esto fuera poco, en ocasiones, la enseñanza es presa de concepciones y métodos escasamente creativos, que en poco estimulan el pensamiento innovador y menos aún suelen ocuparse de promover el oficio de emprender. La burocratización de los funcionarios dedicados a la enseñanza (a menudo en puestos de carácter vitalicio, lo que constituye una situación que escasamente estimula el cambio) y la falta de espíritu de iniciativa, son otros aliados adversos a la adaptación a los nuevos escenarios. Es necesario una fuerte capacidad de adaptación de contenidos y funciones para vincular eficientemente las instituciones educativas y de capacitación como verdaderos actores del desarrollo económico territorial para que asuman su papel como suministradores de recursos o servicios avanzados. Esta adaptación debe comenzar en

las escuelas, que deben estimular las aptitudes para plantear preguntas relevantes, resolver problemas, innovar, comunicarse, cooperar y promover las iniciativas. También será necesario avanzar decididamente hacia formas de educación y capacitación que integren el aprendizaje en las actividades productivas (por ejemplo, incorporar en la enseñanza de la economía el conocimiento obligado de los procesos productivos reales). Así se evitará la actual tendencia hacia la modelización teórica irrelevante. La formación en gestión empresarial y el aprendizaje del oficio de empresario innovador debe ser cultivada desde los escalones iniciales de la formación de los recursos humanos.

En todo caso, es fundamental buscar la mayor vinculación entre el sistema educativo y de capacitación con el perfil productivo territorial, lo cual puede asegurarse con una participación activa de los organismos docentes y de capacitación como protagonistas activos en los organismos o agencias de desarrollo territorial existentes. De este modo, podrán concretarse y adaptarse, de forma continua y eficiente, los lazos entre ambos sistemas (educativo y productivo) en la definición de la oferta de capacitación más apropiada en cada caso. Así las instituciones educativas se convertirán en uno de los actores decisivos de la gestión del mercado local de trabajo y de la adaptación entre capacitación y empleo en el ámbito territorial.

La formación de empresarios innovadores y agentes de desarrollo local, con capacidad para transferir a los actores sociales locales, valores y criterios de innovación, constituye un área que merece la mayor atención. Esta formación debe ser alentada desde organismos vinculados a los problemas, recursos y potencialidades de cada territorio. Por eso el aprendizaje en los centros de empresa e innovación, viveros de empresa, clubes de empresas o institutos tecnológicos, suele alcanzar mejores resultados que las titulaciones genéricas obtenidas en los centros académicos.

Lograr una sinergia de esfuerzos a través del partenariado (o asociación entre actores) y la constitución de redes también constituye una capacidad clave de las iniciativas de desarrollo local.

Debido al reducido tamaño de las empresas, sólo mediante la creación de redes de asociatividad o cooperación entre ellas y otros actores relevantes oferentes de servicios a la producción, pueden enfrentar el reto de los cambios en mercados, tecnologías, productos y procesos productivos y formas de producción y gestión. Estas alianzas entre actores generan efectos externos (externalidades) positivos y permiten reducir considerablemente los costes de transacción. De esta forma, se constituye un espacio "meso" de organización de mercados: una posición intermedia entre las decisiones privadas internas de las empresas y las políticas gubernamentales de carácter general.

Existen numerosas formas de asociación de actores locales. Entre ellas se pueden distinguir las que contienen un acuerdo formalizado suscrito por los diferentes actores con obligaciones recíprocas y las redes de empresas, actores e instituciones, que funcionan sobre la base de relaciones de confianza. Estas últimas son de carácter implícito y comparten una finalidad común, como es el desarrollo económico o el empleo en el ámbito local.

También pueden diferenciarse los niveles de cooperación de ámbito territorial de los que buscan alianzas con otros socios o colaboradores en el ámbito nacional o internacional. Los intercambios de información que suponen estas alianzas presentan ventajas creadoras de sinergia, ya que el resultado de las acciones conjuntas es siempre superior a la suma de las acciones aisladas.

Hay, sin embargo, obstáculos que dificultan o frenan la creación de estas redes asociativas o "partenariado". Algunos son de naturaleza jurídica, pero la mayoría de ellos son culturales, tales como:

- El antagonismo existente entre el sector público y el privado.
- La falta de autonomía de los responsables públicos territoriales.
- La pervivencia del tipo de organización jerárquica.
- La cultura dependiente del subsidio.

Por el contrario, las formas de organización descentralizadas, la existencia de una cultura local activa frente a las dificultades o la identidad territorial, refuerzan la propensión a cooperar y a trabajar en esquemas asociativos. Las redes de cooperación con empresas o bases de datos exteriores pueden ayudar a incrementar las posibilidades de las empresas locales, sobre todo

en el caso de las pequeñas empresas con escasos medios para competir en mercados externos.

La cooperación entre empresas locales e internacionales puede adoptar la forma de subcontratación para aprovisionamientos, contratos de licencia, acuerdos de mercado, etc. En cualquier caso, hay que recordar que la información acerca de las exigencias competitivas y la frontera tecnológica en las diferentes actividades productivas, constituyen referencias imprescindibles para introducir tensión innovativa, incluso en las empresas del ámbito del mercado local, regional o nacional. Dichas redes no son exclusivas de las empresas, también son instrumentos de vinculación entre los diferentes actores privados, empresas locales y organismos públicos o intermedios.

En suma, se trata de crear colectivamente un espacio de información y conocimiento que estimule la innovación productiva y la competitividad del sistema económico local en su conjunto. La incorporación del sector público a este tipo de funcionamiento desde el territorio obliga, pues, a ejercicios de reforma del Estado importantes en el sentido de la descentralización de funciones, competencias y recursos, facilitando así la liberación de las potencialidades locales.

F. NUEVOS ROLES Y FUNCIONES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La consecuencia de todo lo anteriormente expuesto es el replanteamiento de los nuevos papeles y funciones de las administraciones públicas. Ello, para determinar cuál es el nivel de gobierno más apropiado para impulsar el desarrollo económico.

Hasta los años setenta, el sector público asumió, por una parte, funciones de producción de servicios colectivos; y por otra parte, llevó a cabo intervenciones dirigidas a atenuar los efectos negativos del funcionamiento de los mercados. Por lo general la percepción de las políticas públicas contenía una apreciación que subestimaba la contribución de las empresas privadas al bienestar colectivo, desdeñando (sin duda en exceso) el aporte del sector empresarial privado en la generación de empleos e ingresos, así como en la producción de bienes, servicios y tecnologías.

Sin embargo, en el transcurso de los años ochenta, esta apreciación se ha invertido hasta el punto que ahora se considera (de manera no exenta de fanatismo) que el papel del sector público debe ser reducido, eliminando reglamentaciones y estimulando la privatización de toda una gama de servicios suministrados, hasta ahora, por empresas públicas.

Contrariamente a la percepción anterior, ahora el Estado es observado como un sujeto bajo sospecha; y el mercado, un sujeto capaz de ofrecer las mejores soluciones a los diferentes problemas.

1. Las intervenciones tradicionales de los gobiernos locales

En el pasado los gobiernos nacionales han perjudicado o no han promovido de forma consciente o inconsciente los esfuerzos 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, favorecieron (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 concretó en una concepción exógena del desarrollo territorial, el cual se pensó que dependía de la inversión en infraestructuras físicas y la localización de inversiones externas. Con ello infravaloraron los recursos humanos, las pequeñas y medianas empresas locales y el potencial endógeno.

El ciclo electoral y la búsqueda de resultados de corto y medio plazo por los gobiernos también ayudó a consolidar esta perspectiva exógena del desarrollo territorial, porque las políticas locales de desarrollo requieren de un mayor grado de maduración de sus inversiones. Se necesitan bastantes años (a veces más de un decenio) para comprobar los resultados en las Iniciativas de Desarrollo Local.

Así fue como se impuso, en el pasado reciente, una concepción centralista del desarrollo territorial, basada en la promoción de polígonos industriales, la concesión de subvenciones fiscales u otro tipo de estímulos a la llegada de inversiones foráneas y el despliegue de medidas de carácter redistributivo para intentar resolver los problemas del desempleo, los desequilibrios territoriales, la pobreza o la exclusión. La consecuencia fue la marginación de las iniciativas de creación de actividades y la búsqueda de oportunidades económicas y de empleo desde los ámbitos locales.

2. Nuevas tendencias de desarrollo territorial y principios de actuación

A partir de los años ochenta se han introducido cambios importantes en el funcionamiento de las administraciones públicas con relación 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. También se comenzó a reconocer la necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio, a lo cual contribuyó también el avance de los procesos de descentralización y el traspaso de las competencias y los recursos a los gobiernos regionales y municipales.

El cambio del paradigma técnico y económico 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. A lo anterior debemos agregar el desplazamiento, desde las ayudas financieras de carácter directo a las empresas, de las colaboraciones dirigidas a crear entornos territoriales innovadores dotados de la capacidad de aportar los servicios avanzados a las empresas. En este escenario se debe destacar el decisivo papel de las inversiones en intangibles, en particular los relacionados con la educación, la investigación y el desarrollo.

Una consecuencia de esta nueva tendencia es el reconocimiento del carácter intersectorial y territorializado de los procesos económicos, sociales y laborales; como también el diseño de programas descentralizados de apoyo a la formación, la innovación, la creación de empresas, las Iniciativas Locales de Empleo, las Iniciativas de Desarrollo Local, etc.

Finalmente todo ello produce una evolución hacia cambios en el desarrollo interno de las organizaciones y las entidades públicas, como también el despliegue descentralizado de sus funciones o competencias y la búsqueda de espacios de concertación pública y privada para abordar las diferentes políticas de desarrollo en cada ámbito territorial.

El principio de subsidiariedad

A lo largo de los últimos años, en los diferentes países se han alentado importantes transferencias de competencias y recursos desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos regionales y locales. El resultado ha sido un incremento paulatino de las intervenciones en materia económica, social y laboral, por parte de las autoridades públicas territoriales. Simultáneamente se han establecido unas relaciones menos jerárquicas y más horizontales entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos actores locales y las administraciones territoriales. A veces ello se ha concretado en acuerdos de co-financiación entre gobiernos nacionales y territoriales para emprender proyectos importantes; en otras, a través de acuerdos de creación de agencias de desarrollo territorial de forma conjunta entre actores públicos y privados.

En ocasiones las administraciones centrales también han creado agencias nacionales encargadas de la ejecución de políticas relevantes (ya sea en el ámbito de la reconversión económica sectorial u otros campos), las cuales están dotadas de una amplia autonomía de gestión de recursos y personal. Como se aprecia, han sido varios los procesos de descentralización y desconcentración de funciones, en el abandono paulatino de la gestión centralizada del Estado. Estos procesos han estado acompañados de la reforma de la función pública, una mayor atención a los usuarios o ciudadanos y la simplificación de los procedimientos administrativos. Todo ello ha ido reflejándose en un mejoramiento en la atención y la calidad de los servicios públicos. Las tendencias a la descentralización y desconcentración de las funciones de las autoridades centrales han permitido, de este modo, adecuar los niveles de gobierno al logro de los diferentes objetivos y políticas de desarrollo. El denominado principio de subsidiariedad, por el

cual todo lo que puede ser realizado por una entidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior (y que no ejerce otro control que el de la legalidad de las acciones) ha sido, así, llevado a la práctica.

El principio de adicionalidad

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 adicionalidad⁴.

Los organismos intermedios que concretan esta concertación pública y privada pueden desplegar su acción en diferentes campos, tales como el tecnológico, el financiero, de capacitación, de rehabilitación del casco urbano de las ciudades, etc. Por otra parte, 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. Ellos suponen una delegación de la gestión de servicios que puede tomar múltiples formas (tales como la subcontratación, concesión, arrendamiento) o como líneas de cooperación institucional entre el sector público y el privado para la constitución de sociedades mixtas.

El principio de coherencia

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

3. Nuevos papeles y responsabilidades de la gestión

A partir del despliegue de estas tendencias y principios de acción, finalmente es posible esbozar algunas proposiciones acerca de los nuevos papeles y las 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. De ese modo podrán acompañar a las políticas de ajuste macroeconómico con actuaciones a nivel micro y meso, y fomentar la producción y el desarrollo empresarial en el ámbito territorial.

En este escenario, es tarea de la intervención pública:

- Promover 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 incorporarlas 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.
- Reforzar las funciones de evaluación junto con los actores locales.

Tales intervenciones conducen a los gobiernos a actuar como catalizadores y mediadores que suministran información, facilitan líneas de financiación o de aval financiero necesarias para las pequeñas empresas (como capital semilla, capital riesgo, sociedades de garantía recíproca) y estimulan iniciativas de desarrollo económico local y regional.

Todo ello implica:

- Tener una visión con prospección de desarrollo y compartirla con los líderes locales y regionales para animar la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo.

- Apoyar a los actores territoriales aportando recursos y medios de formación para la gestión del desarrollo local.
- 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.
- 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 el modelo que sitúa a las administraciones más cerca de los actores territoriales, tiene importantes consecuencias sobre los modos de gestión pública y 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 que actúa mediante el fortalecimiento de las administraciones públicas descentralizadas territoriales. Todo ello de acuerdo a criterios de eficiencia o rentabilidad social y empresarial, y no sólo por criterios de autoridad.

Estos nuevos criterios realzan la calidad de los servicios, refuerzan las capacidades de los ciudadanos para involucrarse en la búsqueda de soluciones, gestionan sobre objetivos y no sobre la base de la aplicación de reglamentos, evalúan rendimientos según resultados y no a partir de los créditos gastados, revelan la importancia de las necesidades de los usuarios considerados como clientes y no como subordinados y aplican una gestión previsora y preventiva de los problemas. Además, buscan la eficiencia en el uso de recursos, la descentralización de responsabilidades, una gestión participativa y el esfuerzo permanente de concertación estratégica de actores en la búsqueda de redes asociativas.

El desafío que plantean consiste 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. Sin embargo, de acuerdo al citado informe de la OCDE (1994), pocos son los gobiernos que han comprendido la naturaleza y la amplitud de estos cambios institucionales que son necesarios para asumir estas tareas. Por ello los resultados de desarrollo económico en este decenio, para los países de América Latina y el Caribe, dependerán decisivamente de la adopción de esta nueva visión acerca de la manera de gestionar y definir las actuaciones públicas.

Las políticas de ajuste estructural han permitido mejorar los indicadores macroeconómicos agregados, pero no han conseguido crear las condiciones para un desarrollo continuado y sostenible ni asegurar el empleo. Es por ello que parece razonable promover las Iniciativas de Desarrollo Local como formas de ajuste flexible desde el territorio, las cuales deben estar acompañadas de los citados programas de ajuste macroeconómico para asegurar la innovación tecnológica y organizativa en el tejido empresarial, lo cual también involucra una redefinición profunda de los papeles y las responsabilidades de la gestión pública.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (1996a), "Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico". Santiago: ILPES/CEPAL, LC/IP/R 174.
- Albuquerque, F. (1996b), "Globalización, competitividad y desarrollo económico local". Santiago: ILPES/CEPAL.
- Albuquerque, F. (1997a), "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina". Santiago: ILPES/CEPAL, LC/IP/G 102.
- Albuquerque, F. (1997b), "Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local". Santiago: ILPES/CEPAL, LC/IP/G 104.
- Albuquerque, F. (1997c), "El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local". Santiago: ILPES/CEPAL, LC/IP/R 180.
- Arocena, J. (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Banco Mundial (1996), *The World Bank Atlas*. Washington.
- Becattini, G. y E. Rullani (1996), "Sistemas productivos locales y mercado global", *Información Comercial Española* 754. Madrid, junio.

- Becattini, G. (1988-1989), "Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano", *Revista Sociología del Trabajo* 5. Madrid, invierno.
- Benko G. y A. Lipietz (comps.) (1994), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia: Ed. Alfons el Magnànim.
- Bianchi, P. (1996). "Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PYMES. Aprendiendo de la experiencia europea", *Documento de Trabajo* 72. Buenos Aires: CEPAL.
- Boisier, S. "Modernidad y Territorio", *Cuadernos del ILPES* 42. Santiago de Chile.
- Boyer, R. (1992), *La teoría de la regulación*. Valencia: Ed. Alfons el Magnànim.
- Cepal (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Naciones Unidas.
- Cuadrado Roura, J.R. (1988), "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque", *Papeles de Economía Española* 35.
- Curbelo, J.L.; F. Alburquerque, F.; C. De Matos y J.R. Cuadrado (1994), "Territorios en transformación. Análisis y propuestas". Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Del Castillo, J. (dir.) (1989), "Iniciativas locales de empleo y declive industrial", Informes OCDE. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Del Castillo, J. (1992), "Lo local y lo internacional. La importancia de las redes de colaboración". Valencia: Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, junio 22-26.
- Del Castillo, J. (1994), *Manual de Desarrollo Local*, Serie Estudios de Economía. Vitoria: Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco.
- Del Río, C. y J.R. Cuadrado (1994), "El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional", en Curbello, J. L. Curbelo, J.L.; F. Alburquerque, F.; C. De Matos y J.R. Cuadrado (1994), "Territorios en transformación. Análisis y propuestas". Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- 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: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Infraestructura y Mercados Financieros.
- Echeverría, M.C. (1993), "El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional española", *Boletín Económico de Información Comercial Española* 2.387. Madrid, octubre 18-24.
- Espina, A. (1994), "Una política de cooperación para los sistemas productivos locales", *Economía y Sociedad* 11. Madrid, diciembre.
- Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D. y J. Meyer-Stamer (1996), "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política", *Revista de la Cepal* 59. Santiago, agosto.
- Falabella, G. (1995), "Institucionalidad para el desarrollo ecoregional (vacíos y desafíos). El caso de Aconcagua, Corporación Mancomunal", mimeo. Santiago de Chile, 21 diciembre.
- Fajnzylber, F. (1988), "Competitividad internacional: evolución y lecciones". *Revista de la Cepal* 36. Santiago.
- Ffrench-Davis, R. (1996a), "Efectos económicos de la globalización. Una visión latinoamericana", *La Época*. Santiago, 29 de septiembre.
- Ffrench-Davis, R. (1996b), "Políticas públicas y globalización económica", mimeo. Santiago: Cepal.
- Garofoli, G. (1986), "Modelos locales de desarrollo", *Revista Estudios Territoriales* 22. Madrid.
- Garofoli, G. (1995), "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en Vásquez Barquero y G. Garofoli (eds.) *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid.
- Grefe, X. (1990), "Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo". España: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hirschman, A. "Enfoque generalizado del desarrollo por medio de enlaces, con referencia especial a los productos básicos", *El Trimestre Económico* 44: 1, 173. México D.F.
- IMPI (1995), "Impulso al fortalecimiento de las Pyme desde los Ayuntamientos españoles, estudios e informes sobre las Pyme". Madrid: Ministerio de Industria y Energía.
- IMPI (1994), "Iniciativa Pyme de Desarrollo Industrial 1994-99". Madrid, julio.
- IULA/CELCADEL (1993a), *El Municipio: promotor del desarrollo económico local, Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales*, Proyecto SACDEL/Federación de Municipios de Canadá, Quito.
- IULA/CELCADEL (1993b), "Desarrollo Local", en Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales 13. Quito.
- Le Boterf, G. (1986), *La investigación participativa: una aproximación para el desarrollo local*. Barcelona: Ed. Narcea.
- Messner, D. (1996), "Dimensiones espaciales de la competitividad internacional", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, 3. Santiago: Flasco.

- North, D.C. (1994), "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1994), *Desarrollo territorial y cambio estructural*.
- Oman, Ch. (1994), "Globalización: la nueva competencia", en Moneta, C. y C. Quenan (comp.) *Las reglas del juego. América Latina, globalización y regionalismo*. Argentina: Ediciones Corregidor.
- Pérez, C. (1986). "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en Ominami, C. (ed.): *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. Buenos Aires: RIAL/GEL, Buenos Aires, 1986.
- Pérez, C. (1992), "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", en *El Trimestre Económico* 233 (enero-marzo), 23-64.
- Pérez, C. (1996). "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", en *Comercio Exterior*, mayo. México.
- Petrella, R. (dir.) (1996), *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global, (Informe del Grupo de Lisboa)*, Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Pike, F.; G. Becattini y W. Sengenberger (comps.) (1992), *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Piore M. y Ch. Sabel (1990), *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Rico, A. (1988), "La experiencia valenciana en la promoción de la innovación", *Papeles de Economía Española* 35. Madrid.
- Rico, A; J. Mafe y F. Mas (1988), "Innovación e Institutos Tecnológicos Sectoriales en la Comunidad Valenciana, Economía y Sociedad", *Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid*. Diciembre.
- Rosales, O. "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la Cepal* 53. Santiago de Chile.
- Sengerberger, W. (1993), "El desarrollo local y la competencia económica internacional", *Revista Internacional del Trabajo* 112.
- Trullen, J. (1990), "Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial", en *Economía Industrial*. Madrid, mayo-junio.
- Vásquez Barquero, A. (1988), *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid.
- Vásquez Barquero, A. (1993), *Política Económica Local*. Madrid: Ed. Pirámide.
- Vásquez Barquero, A. (1995), "Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital", en Vásquez Barquero, A. Garofoli (eds.) *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid.
- Vásquez Barquero, A. y G. Garofoli (eds.) (1995), *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid.
- Velasco, R. "El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional europea", en Curbelo, J.L.; F. Alburquerque, F.; C. De Matos y J. R. Cuadrado (1994), "Territorios en transformación. Análisis y propuestas". Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Wiesner, E. (1996), "La Economía Neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local", III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo (2 octubre). Cepal/GTZ.
- Williamson, O. (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*. México.