

**TEORÍA Y PRÁCTICA DEL ENFOQUE  
DEL DESARROLLO LOCAL**

**Francisco Alburquerque  
Instituto de Economía y Geografía  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas  
c/. Pinar 25 (28006) Madrid**

Este artículo forma parte de la consultoría de capacitación en “Desarrollo territorial y gestión del territorio”, promovida por la Unión Europea y realizada por el autor en La Serena, región de Coquimbo, Chile, 24-30 de agosto de 2003.

## 1. Introducción

A pesar de la recurrente alusión a la globalización en gran parte de los discursos y análisis económicos, la gran mayoría de la producción en Chile (y en el mundo en general) no tiene como destino final los mercados internacionales. Según datos recientes del Banco Mundial, tan sólo el 31,8% de la producción interior bruta de Chile en el año 2000 son exportaciones de bienes y servicios, o lo que es lo mismo, más de las dos terceras partes de la producción chilena se realiza en el mercado interno. En América Latina y el Caribe el promedio del porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios respecto a la producción interior bruta es del 17,4% en ese año (**Cuadro 1**), esto es, casi el 83% de la producción latinoamericana tiene como destino mercados internos.

**Cuadro 1**

### EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO

	1990	1999	2000	PNB por habitante
• Argentina	10,4%	9,8%	10,8%	7.460 \$
• Bolivia	22,8%	17,2%	17,6%	990 \$
• Brasil	8,2%	10,6%	10,9%	3.580 \$
• Chile	34,6%	29,0%	31,8%	4.590 \$
• Colombia	20,6%	18,6%	21,9%	2.020 \$
• Ecuador	32,7%	37,1%	42,4%	1.210 \$
• El Salvador	18,6%	25,1%	27,6%	2.000 \$
• Guatemala	21,0%	18,8%	20,0%	1.680 \$
• Honduras	36,4%	42,6%	42,3%	860 \$
• México	18,6%	30,9%	31,4%	5.070 \$
• Nicaragua	24,9%	34,6%	40,2%	400 \$
• Paraguay	33,2%	23,0%	20,3%	1.440 \$
• Perú	15,8%	14,8%	16,0%	2.080 \$
• Uruguay	23,5%	18,0%	19,3%	6.000 \$
• Venezuela	39,4%	21,6%	29,4%	4.310 \$
<b>Promedio</b>				
<b>A. Latina y Caribe:</b>	<b>14,1%</b>	<b>16,5%</b>	<b>17,4%</b>	

Fuente: The Little Data Bank, Banco Mundial, 2002.

2

Asimismo, en promedio, el porcentaje que representan las exportaciones mundiales de bienes y servicios respecto al producto interior bruto es poco más del 23%, lo que quiere decir que la gran mayoría de la producción mundial tiene lugar en mercados internos. Estos datos infraestiman, además, la magnitud de la producción mundial que realmente tiene lugar al interior de los diferentes países, ya que se refieren sólo a la parte de la misma que es efectuada mediante transacciones monetarias, lo cual deja

fuera la producción de autoconsumo, así como la producción informal, entre otras prácticas que tienen una presencia destacada, sobre todo en los países en desarrollo.

Por otra parte, como puede apreciarse en el **Cuadro 2**, el indicador del producto interior bruto por habitante no guarda una relación paralela con la magnitud de las exportaciones respecto al producto en un país. Algunos de los países más desarrollados poseen porcentajes de las exportaciones respecto al producto interior bruto bastante reducidos, mientras los países menos desarrollados muestran, por lo general, una alta dependencia de las exportaciones, sin que ello lleve consigo una mejora de los indicadores del producto por habitante. Esto contradice las recomendaciones habituales de política de desarrollo que provienen de los discursos predominantes, que insisten en la necesidad de las estrategias de inserción internacional, lo cual supone olvidar que los factores decisivos de los que depende el desarrollo no dependen tanto de alcanzar nichos de mercado internacionales como de la capacidad interior para lograr incorporar las innovaciones productivas y de gestión en el seno del tejido productivo y empresarial de los diferentes países.

**Cuadro 2: EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO**

	1990	1999	2000	PNB por habitante
• Japón	10,4%	10,0%	..	35.620 \$
• Estados Unidos	9,7%	10,7%	..	34.100 \$
• Alemania	28,8%	29,4%	33,4%	25.120 \$
• Reino Unido	24,0%	25,9%	27,2%	24.430 \$
• Francia	21,2%	26,1%	28,7%	24.090 \$
• Italia	19,7%	25,5%	28,4%	20.160 \$
• España	16,1%	27,3%	29,9%	15.080 \$
<b>Promedio_mundial:</b>	<b>20,0%</b>	<b>23,2%</b>	<b>..</b>	<b>5.170 \$</b>
• Nigeria	43,4%	36,9%	52,3%	260 \$
• Gambia	59,9%	46,0%	47,9%	340 \$
• Mauritania	45,6%	38,6%	41,4%	370 \$
• Federación Rusa	43,6%	42,2%	44,0%	1.160 \$
• Marruecos	26,5%	30,1%	31,2%	1.180 \$

2

Fuente: *The Little Data Bank, Banco Mundial, 2002.*

La evidencia empírica es dejada de lado, pues, por un discurso predominante en el cual parece como si las actividades económicas se agotaran con el comportamiento de las grandes empresas y el funcionamiento de los flujos financieros y comerciales a nivel internacional. Como podemos apreciar, ello no es así, y eso exige un tipo de política de desarrollo que no contemple únicamente a los grandes grupos y los principales flujos comerciales y financieros orientados hacia el exterior. Esta reflexión no tiene como finalidad, sin embargo, menospreciar la importancia de las exportaciones en cualquier estrategia de desarrollo nacional, sino subrayar las prioridades que siempre debe incorporar una estrategia de desarrollo en cualquier territorio.

Asimismo, gran parte de la producción es protagonizada por microempresas y pequeñas empresas las cuales son, asimismo, responsables de gran parte del empleo y, consiguientemente, de la generación de ingreso para amplios segmentos de la población. Si se tiene en cuenta, además, que dicho tejido de empresas se encuentra localizado de forma dispersa en los diferentes ámbitos territoriales del país, se deduce la importancia estratégica que tiene dicho segmento de microempresas y pequeñas empresas desde el punto de vista económico y social, así como para la difusión territorial del progreso técnico. Como he señalado en alguna ocasión, en economía, lo pequeño, aunque no sea hermoso, es –sin embargo- muy importante.

Nos encontramos en una larga fase de transición tecnológica y reestructuración económica y social, en la cual las variables claves son, entre otras, la incorporación de innovaciones en el tejido productivo de cada ámbito territorial, así como la superior calificación de los recursos humanos según las necesidades locales existentes, la atención a las características del medio ambiente local y la adaptación institucional que requieren las nuevas formas de gestión en el conjunto de organizaciones existentes, ya sean privadas o públicas. Como vemos, los procesos de cambio estructural ante estas exigencias requieren un planteamiento eficaz y eficiente de reestructuración desde sus propios escenarios territoriales, ya que no pueden llevarse a cabo de forma abstracta. Las fórmulas agregadas y centralistas no son eficaces para ello y no únicamente por una saludable negación del funcionamiento verticalista o sectorial, sino por una cuestión de eficacia y eficiencia de gestión, según se plantea por el nuevo paradigma de organización flexible que hoy sustituye a las formas de funcionamiento basadas en la producción en serie.

Como elemento adicional de confusión, en América Latina el llamado “Consenso de Washington” concibió de manera extremadamente simplista las tareas del ajuste a las nuevas exigencias del cambio estructural, en la actual fase larga de reestructuración tecnológica, productiva y organizacional. Desde esta perspectiva, a partir de los organismos multilaterales con sede en la capital estadounidense, se postuló en estas décadas pasadas que gran parte de los obstáculos al desarrollo tenderían a solucionarse a partir de los nuevos rasgos de funcionamiento de la “nueva economía global”, la mayor competencia generada por la apertura externa, la estabilidad de precios, la reducción de la presencia del Estado y la privatización de las actividades económicas y empresas públicas. Esta concepción vino a suponer un vacío o abandono de las políticas públicas en la suposición de que un “Estado mínimo” y las fuerzas libres del mercado serían elementos suficientes para crear condiciones de crecimiento de las inversiones productivas.

Es importante recordar que ningún país desarrollado sentó históricamente sus bases de desarrollo con estrategias parecidas. Así pues, la convicción fundamentalista de los mentores de estas políticas de ajuste neoliberal vino a añadir importantes obstáculos a las limitaciones del modelo primario exportador latinoamericano o a la crisis del patrón sustitutivo de importaciones que pretendió superar aquellas limitaciones históricas. En suma, el logro de la estabilidad macroeconómica, la orientación hacia los mercados internacionales, la reducción del papel de las Administraciones Públicas y la privatización de actividades económicas y empresas públicas no han sido elementos suficientes para crear condiciones adecuadas de crecimiento de las inversiones productivas, ni para lograr la introducción de las innovaciones tecnológicas, de gestión y socioinstitucionales en el conjunto de los diferentes sistemas productivos locales de los países menos desarrollados.

Dicho tipo de ajuste estructural ha supuesto para los países de América Latina y El Caribe, desde la década de los ochenta, una pesada carga adicional a las dificultades ya existentes por el agotamiento del patrón de crecimiento económico interno en dichos países y la necesaria reconversión productiva a las mayores exigencias derivadas del cambio de paradigma tecnoeconómico y de gestión, y de la mayor apertura externa de las economías.

Así pues, la reducción del cambio estructural a las dimensiones del ajuste externo y la estabilidad macroeconómica, dejando de lado la actuación en los niveles *microeconómico* y *territorial* ha dificultado la incorporación de políticas decisivas por

parte de los gobiernos para una actuación más consistente ante la necesidad de impulsar los procesos de transformación productiva con equidad. En su lugar, el tratamiento de la microempresa y la pequeña empresa ha seguido visualizándose (y lo es aún en gran medida) desde una perspectiva asistencial, a pesar de que dicho tejido de empresas constituye la inmensa mayoría de la base empresarial existente en América Latina y el Caribe, con una importancia decisiva desde el punto de vista del empleo y el ingreso de la población (**Cuadro 3**).

**Cuadro 3**  
**MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN AMÉRICA LATINA**

PAÍSES	EMPRESAS SEGÚN NÚMERO DE EMPLEADOS	NÚMERO DE EMPRESAS (% del total)	EMPLEO (% del total)
ARGENTINA	De 0 a 50	96,5	47,0
BOLIVIA	De 1 a 49	99,5	80,5
BRASIL	De 0 a 49	94,0	37,4
COLOMBIA	De 0 a 49	95,9	66,4
COSTA RICA	De 0 a 49	96,0	43,3
CHILE	De 0 a 49	97,1	74,4
MÉXICO	De 0 a 50	94,7	50,8
NICARAGUA	De 1 a 30	99,6	73,9
PANAMÁ	De 0 a 49	91,5	37,6
PERÚ	De 1 a 50	95,8	40,2
URUGUAY	De 0 a 49	97,9	64,4
<b>PROMEDIO 11 PAÍSES:</b>	<b>MIPES</b>	<b>96,2</b>	<b>56,5</b>

Datos oficiales de mediados de los años 90 sobre establecimientos empresariales formales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros

3

Por otra parte, la aplicación irrestricta de procesos de apertura externa de las economías sin dotarse de razonables períodos de adaptación (como se hace en las economías desarrolladas), ha supuesto la destrucción de gran parte del tejido empresarial preexistente, incrementando más aún los impactos recesivos y la inestabilidad social y política. De esta forma, la falta de atención a las dimensiones *microeconómica* y *territorial* acaba afectando a la propia estabilidad macroeconómica.

El enfoque del desarrollo local supone un planteamiento integral y menos simplificador sobre el funcionamiento de las economías. Dicha visión conduce a una estrategia que debe acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico y el ajuste externo con actuaciones orientadas a lograr la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión y socioinstitucionales en el conjunto de los diferentes *sistemas productivos*

*locales* y tejido de empresas existente. De ese modo se trata, en suma, de completar las exigencias del ajuste ante el *cambio estructural* de forma que incluya el conjunto de la economía y los actores reales, y no sólo los actores financieros y los grupos de la “nueva economía” globalizada.

La ausencia de políticas activas de promoción económica en el nivel territorial ha impedido la generación de entornos favorables a la incorporación de innovaciones en las microempresas y pequeñas empresas, sobre la base de la articulación en red de las instituciones públicas y privadas que tienen responsabilidades en el desarrollo económico. La promoción del desarrollo económico local necesita, pues, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública y privada, como condición necesaria para crear ambientes innovadores territoriales. Asimismo, como es conocido, la privatización, la apertura de mercados y la desregulación de las economías, conducen a una creciente concentración de capital en la esfera privada, ante lo cual es preciso reforzar la capacidad de los diferentes sistemas productivos locales, a fin de igualar las condiciones de competencia empresarial y regional, y para atender a los objetivos de cohesión social, al tiempo que se fomenta la productividad y competitividad de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales son decisivas en la generación de empleo e ingreso para la población.

## **2. Marco conceptual del desarrollo local**

El término *desarrollo local* es utilizado y entendido, a menudo, de forma ambigua, lo cual obliga a un esfuerzo previo de conceptualización, a fin de poder precisar, posteriormente, la utilidad del enfoque del desarrollo local en la práctica. A veces por desarrollo local se entiende exclusivamente el desarrollo de un nivel territorial inferior, como puede ser el desarrollo de un municipio o de una comarca (microregión). Otras veces se utiliza para resaltar el tipo de *desarrollo endógeno* que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. En otras ocasiones hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante, el cual se basa esencialmente en un enfoque vertical (de “arriba-abajo”) en la toma de decisiones.

Todas estas formas de presentar el desarrollo local requieren matizaciones importantes:

- Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal. El sistema productivo local, que incluye entre otros elementos, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos y comerciales relevantes para explicar la eficiencia productiva y competitividad de la base económica de un determinado territorio, no tiene porqué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o provincia.
- Desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. Lo importante es saber “endogeneizar” dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente.
- El desarrollo local es un enfoque territorial y de “abajo-arriba”, pero debe buscar también intervenciones de los restantes niveles decisionales del Estado (provincia, región y nivel central) que faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles. Las decisiones de “arriba-abajo” son también importantes para el enfoque del desarrollo local.
- Asimismo, hay que añadir que el desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo *económico* local. Se trata de un enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo.

En el tratamiento tradicional del desarrollo por parte de la economía convencional éste suele hacerse depender, a veces de forma casi exclusiva, de la existencia de recursos financieros. Sin embargo, pese a la importancia de la disponibilidad de recursos financieros lo cierto es que éstos pueden dirigirse a aplicaciones no productivas. La disponibilidad de recursos financieros no es, pues, suficiente. La orientación de los recursos financieros a la inversión productiva depende de otros factores básicos.

- El desarrollo depende siempre de la capacidad para introducir innovaciones al interior del tejido productivo local.



- El desarrollo depende del grado de articulación existente al interior de la base socioeconómica local.

Se da así, frecuentemente, una confusión entre los términos de *desarrollo-subdesarrollo*, que aluden al grado de articulación o desarticulación interna de una determinada estructura socioeconómica, y las relaciones de autonomía-dependencia de dicha estructura frente al exterior, que son aspectos relacionados pero diferentes. En este sentido hay que recordar que la mejora de la relación de intercambio comercial internacional para los países subdesarrollados si bien beneficia a los grupos y agentes exportadores de dichos países (los cuales son una minoría en comparación con la base campesina y el conjunto de productores primarios no exportadores) no supone un cambio de las condiciones de desarticulación productiva interna en dichos países, aspecto que caracteriza esencialmente al subdesarrollo en los mismos.

La aproximación tradicional al desarrollo es, además, una visión muy “macro” y agregada, utilizando indicadores promedio que, generalmente, no dan perfecta cuenta de la heterogeneidad estructural de la realidad a la que aluden. Aunque en ocasiones se desciende a un análisis sectorial éste es insuficiente. Las actividades económicas – y máxime en la fase actual de la economía del conocimiento- incorporan elementos procedentes de los diferentes sectores y son, por consiguiente, multisectoriales.

Por otra parte, la introducción de innovaciones productivas internas, un aspecto crucial para el desarrollo económico local, no depende exclusivamente del resultado de la investigación y desarrollo en las grandes empresas, ni del grado de avance de la ciencia y tecnología básicas. Es evidente que estos factores tienen una influencia decisiva, pero entre la generación de conocimientos científicos básicos y la investigación aplicada para el desarrollo y la innovación local (I+D+i) hay varias “interfases” decisivas y la introducción de innovaciones depende esencialmente del grado de vinculación con los usuarios últimos de los conocimientos, esto es, los agentes productores. De ahí la importancia de la intermediación para establecer estos interfases últimos entre conocimiento y actores productivos locales.

La introducción de innovaciones productivas incluye, además, no sólo las innovaciones tecnológicas de producto o de proceso productivo, sino las innovaciones de gestión u organizacionales, así como las innovaciones sociales e institucionales. Así pues, la introducción de innovaciones requiere una estrategia territorial propia. No puede

hacerse depender de la adquisición de un paquete tecnológico externo. La introducción de innovaciones no depende tampoco del tamaño de las empresas. Los sistemas locales de pequeñas empresas pueden abordar, a través de la cooperación territorial de actores, una actividad decisiva para dicha introducción de innovaciones en el sistema productivo local.

En suma, desde este enfoque “interactivo” de la innovación se insiste en que ésta no depende sólo de la financiación en ciencia y tecnología básica. El incremento de actividades de I+D no es suficiente para la introducción de innovaciones. Para que éstas se produzcan es necesario que los usuarios se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de dichas actividades de I+D en los diferentes procesos productivos, a fin de generar I+D+i. Esto subraya la importancia de los *sistemas territoriales de innovación*.

La visión agregada y sectorial del desarrollo no incorpora, pues, la dimensión del territorio como “actor” de desarrollo. Asimismo, la aproximación territorial al desarrollo suele centrarse en los temas relativos a las diferencias de renta entre regiones y en los análisis de convergencia o no de dichos niveles de renta entre regiones como resultado del tipo de crecimiento económico predominante. Pero lo sustantivo es analizar la heterogeneidad estructural y el grado de desarticulación productiva interna, aspectos que requieren indicadores sobre la capacidad de desarrollo local, más que indicadores de resultado sobre variables “ex-post”. Este predominio del análisis territorial según la lógica de funcionamiento redistributiva o asistencial (territorios más atrasados que deben ser ayudados por otros más ricos) no centra, pues, los aspectos sustantivos del subdesarrollo local o regional.

Asimismo, el enfoque del desarrollo local tiene en cuenta las exigencias que plantea el cambio estructural desde las formas de producción “fordistas” hacia las formas de producción basadas en la incorporación de conocimientos sobre la segmentación de mercados, calidad y diferenciación de la oferta productiva y mejora de las redes territoriales de apoyo a la producción y de cooperación de actores públicos y privados locales. En este sentido, el concepto de *“competitividad sistémica territorial”* insiste en que no compiten las empresas aisladas, sino el conjunto de eslabonamientos de las cadenas productivas, así como el territorio, en la medida que se dota del capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones.

El enfoque del desarrollo local toma, pues, como unidad de actuación el territorio y no la empresa o el sector aislados. Esta aproximación territorial es necesaria para contemplar tres de los temas decisivos del desarrollo:

- La introducción de innovaciones en los sistemas productivos locales.
- El diseño de los adecuados programas de formación de recursos humanos según las necesidades de cada contexto local.
- La referencia concreta a las características y limitaciones existentes en el medioambiente local, esto es, la incorporación obligada de la sustentabilidad ambiental.

Igualmente, este enfoque incluye una consideración integrada de la funcionalidad entre lo rural y lo urbano, que en el planteamiento tradicional ha sido contemplada dentro de una visión supeditada del desarrollo agrario al desarrollo industrial y de servicios. Esta visión tradicional ha identificado desarrollo rural y desarrollo agrario. Sin embargo, el desarrollo del medio rural no puede pensarse de forma aislada al desarrollo del medio urbano.

- Ambos conforman un conjunto de funciones económicas y sociales relacionadas ya que el medio rural precisa de insumos, maquinaria, manufacturas y servicios suministrados desde el medio urbano.
- Igualmente, el medio rural necesita de los mercados urbanos para la venta de sus productos (alimentos y otros).
- De otro lado, el medio urbano precisa de los abastecimientos de recursos naturales (agua potable, materias primas, etc.) y otros bienes y servicios (residenciales, ocio y deporte, naturaleza, etc.) que se producen en el medio rural.
- En la actualidad las zonas rurales son cada vez más valoradas por razones ecológicas, para despliegue de actividades al aire libre, mejora de la calidad residencial y estilo de vida, y conservación del medio natural asegurador de la oferta de bienes y servicios ambientales.

El enfoque del desarrollo local se aleja, pues, del nivel excesivamente agregado y abstracto de la economía convencional y determinados enfoques de la Economía del Desarrollo.

- Se trata de un enfoque que toma como unidad de actuación principal el territorio o ámbito de una determinada comunidad local o comarcal.
- El enfoque se basa en la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados, como protagonistas principales de las iniciativas y estrategia de desarrollo local.
- Se refiere, pues, a actores y territorios reales y no sólo alude a tendencias generales de carácter genérico, las cuales ayudan poco al diseño de políticas de actuación en los diferentes ámbitos territoriales.
- Asimismo, este enfoque supone el abandono de las actitudes pasivas (dependientes de las subvenciones o ayuda externa), ya que se basa en la convicción del esfuerzo y decisión propias para establecer y concertar localmente la estrategia de desarrollo a seguir.

Como parte fundamental de dicha estrategia local de desarrollo hay que crear condiciones favorables desde el punto de vista institucional, a fin de construir entornos territoriales facilitadores de la incorporación de innovaciones y nuevos emprendimientos. Para ello hay que fomentar la cultura emprendedora local y la concertación público-privada para el desarrollo local. En este sentido, hay que insistir en que el concepto de *instituciones* no se refiere únicamente a organizaciones, sino a redes, normas y reglas explícitas o implícitas de comportamiento humano en un territorio.

La estrategia de desarrollo local debe orientarse, en suma, a asegurar mejores condiciones de vida de la población local, tratando de centrarse fundamentalmente (aunque no siempre exclusivamente) en la mejor utilización de los recursos locales, a fin de promover nuevas empresas y puestos de trabajo locales. Para ello pueden utilizarse las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, así como la reorganización de los procesos productivos locales según la orientación hacia los mercados. La construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de apoyo a la producción es parte esencial de dicha estrategia de desarrollo local.

Los cambios en los procesos de acumulación exigen también adaptaciones sociales, institucionales y políticas en los regímenes de regulación. Esto supone que los cambios organizativos y de gestión propios del nuevo paradigma tecnoeconómico deben ser incorporados igualmente al conjunto de las Administraciones Públicas, a fin de responder de manera adecuada a los cambios. El fortalecimiento de las administraciones locales y la asunción por las mismas de las nuevas funciones de

fomento del desarrollo económico y la generación de empleo hacen, pues, a la *nueva gestión pública local* parte fundamental de los procesos de ajuste ante el actual cambio estructural.

Hay que recordar que para incrementar la productividad y la competitividad de las empresas y los sistemas productivos locales es preciso asegurar la introducción de innovaciones para mejorar los procesos productivos, impulsar la calidad y la diferenciación de los productos y hacer más eficiente la organización de las redes de empresas en los diferentes agrupamientos territoriales donde se encuentran. Se trata, en suma, de avanzar en la frontera de eficiencia tecnológica y organizativa de los diferentes sistemas productivos locales. De este modo el *territorio* constituye un actor fundamental en el impulso de la competitividad y la creación de “*entornos territoriales innovadores*”, junto con la capacidad de gestión empresarial son elementos fundamentales para el desarrollo económico local.

Esta conceptualización del cambio estructural o reestructuración productiva constituye una forma novedosa de interpretar las transformaciones de los sistemas productivos locales, lo cual posee importantes implicaciones desde el punto de vista de las políticas de desarrollo. Desde la perspectiva del análisis *neoclásico* las fuerzas del mercado son las que realizan los ajustes óptimos, de ahí el énfasis en las políticas que favorecen la libre movilidad de capitales y comercio y la necesidad de eliminar las restricciones a la movilidad de los mismos. En la política económica *keynesiana* se subraya la importancia de la actuación “desde la demanda”, a fin de favorecer la redistribución de factores productivos y de este modo inducir la deslocalización de empresas hacia zonas de menor grado de desarrollo. Sin embargo, desde el *enfoque del desarrollo local* se insiste en la necesidad de una actuación consciente “desde la oferta” ya que la dinámica económica derivada del libre mercado no tiende al equilibrio, debido a las restricciones existentes a la movilidad de los factores. De este modo se subraya que la introducción de innovaciones tecnológicas y el fomento de la capacidad empresarial y organizativa en los diferentes ámbitos territoriales son variables estratégicas de la política de desarrollo local, la cual debe dirigir sus objetivos principales a fomentar el surgimiento y modernización de las empresas locales.

Las autoridades locales son agentes importantes en los procesos de desarrollo local. Muchas veces son los líderes principales de las iniciativas de desarrollo local al impulsar en sus territorios la movilización y concertación de actores para el desarrollo

económico y la creación de empleo a nivel local. En otras ocasiones, son otros actores (organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, entidades financieras de desarrollo, jóvenes empresarios, etc.) los que inician los procesos de desarrollo local, aunque muy pronto se requiere la incorporación activa de los gobiernos locales, los cuales permiten dotar a las iniciativas de desarrollo local del mayor grado de institucionalidad. En todo caso, la elección democrática de las autoridades locales (municipales, provinciales, estatales) ayuda a introducir una tensión básica para la presentación de programas y propuestas consistentes de desarrollo a favor de la ciudadanía a la que se solicita el voto. Por ello, la descentralización, al permitir la autonomía de los niveles locales, puede constituir (siempre que se dote de recursos reales y transferencia efectiva de competencias) una herramienta fundamental para el fomento del desarrollo local.

El conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local puede representarse mediante la figura de un octógono, tal como se expone en el **Gráfico 1**, el cual trata de mostrar las principales bases de sustentación de las iniciativas de desarrollo local. La carencia o debilidad en alguno de estos componentes puede explicar la fragilidad de las iniciativas de desarrollo económico local.

**Gráfico 1: Bases de sustentación de las iniciativas de desarrollo local**



Como vemos, se resalta en primer lugar, la importancia de la movilización y participación de los actores locales y la consiguiente construcción de “capital social” en el territorio correspondiente lo cual requiere, igualmente, el fomento de una cultura emprendedora local, alejada de la lógica del subsidio. Los rasgos de la cultura emprendedora local favorecen la construcción de espacios de cooperación entre actores públicos y privados en los planes y proyectos de desarrollo. Al mismo tiempo, una iniciativa de desarrollo local requiere también una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales en relación con el fomento productivo y la creación de empleo, lo cual supone asumir nuevas funciones de la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o medioambientales.

El registro de las historias locales y la conformación de elementos culturales de identidad territorial constituyen una información fundamental para entender las relaciones que se cristalizan en el territorio, siendo su conocimiento imprescindible para cualquier estrategia de desarrollo local. Hay que insistir en que la identidad regional, así como el *capital social*, no deben ser entendidos como activos preexistentes en un territorio, resultado de una conjugación de factores geográficos o históricos anteriores, sino como activos intangibles que pueden ser *construidos* localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora a este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social de la región.

Junto a la importancia de los gobiernos locales como animadores, articuladores y catalizadores de la intervención de los actores territoriales, hay que insistir también en su papel de liderazgo, a fin de desplegar un aprendizaje proactivo y emprendedor, combatiendo la cultura heredada del subsidio y la desconfianza y actitud pasiva de los actores locales. Los gobiernos locales son, en democracia, los más legitimados para la convocatoria de los diferentes actores territoriales y la búsqueda de espacios de concertación público-privada para el desarrollo económico local. De ahí la importancia de asumir su papel de liderazgo local para la animación de dichos procesos de movilización y participación de actores locales y de construir los equipos de liderazgo que aseguren la continuidad de las actuaciones.

Todo ello debe concretarse en la elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local consensuada por los principales actores locales. En dicha estrategia el objetivo fundamental debe orientarse hacia la mayor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la incorporación de innovaciones de gestión y las necesarias adaptaciones sociales e institucionales.

Por otra parte, el fomento de las microempresas y pequeñas empresas locales y la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación del sistema productivo local son parte fundamental de las estrategias de desarrollo económico local. Dentro de la oferta territorial de servicios a la producción se incluye la capacitación de recursos humanos según los requerimientos existentes en los sistemas productivos locales, tanto para la modernización de las actividades productivas actuales como para incorporar aquellas otras actividades que ofrecen posibilidades viables en el futuro inmediato. Por eso es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del mercado de trabajo local, actividad ésta que puede ser llevada a cabo mediante la creación de instancias técnicas de apoyo en cada territorio, de forma consensuada entre los diferentes actores locales.

### **3. La estrategia de desarrollo local**

A veces una estrategia de desarrollo local puede iniciarse a partir de la coordinación territorial de algunos programas e instrumentos de fomento sectoriales definidos desde el nivel central pero que deben ser ejecutados territorialmente. La eficiente coordinación de los diferentes programas sectoriales de diseño centralista exige su orientación por la demanda, esto es, por las necesidades que debe atender, las cuales deben ser identificadas y priorizadas por los actores locales. Este hecho es crucial, al requerir un verdadero reparto de funciones, competencias y, en definitiva, una distribución de poder entre las distintas administraciones públicas territoriales. Es aquí donde el avance de los procesos de descentralización en América Latina en general, debe constituir un apoyo fundamental para el despliegue de iniciativas de desarrollo económico local.

Finalmente, las iniciativas de desarrollo económico local deben institucionalizarse mediante los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales



correspondientes. La búsqueda de pactos locales de carácter suprapartidario y con la mayor participación posible de actores territoriales tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los mayores niveles de certidumbre ante los posibles cambios políticos. La presencia del sector privado empresarial en la institucionalidad para el desarrollo local tiene también esa funcionalidad, a fin de evitar la incertidumbre provocada por los cambios de responsables políticos locales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos en dicha institucionalidad para el desarrollo local trata de dotar a todo el proceso de la suficiente perspectiva de medio y largo plazo, lo que no siempre se logra con la búsqueda de beneficios empresariales de corto plazo.

Las disputas electorales y las diferencias partidarias no deberían interferir en el despliegue de las iniciativas de desarrollo económico local concertadas por los diferentes actores sociales y económicos. Para ello resulta necesario que entre la ingeniería institucional propia de estas iniciativas se incorpore la firma de *pactos territoriales suprapartidarios* a favor del desarrollo local. Las inversiones locales para el desarrollo, tangibles e intangibles, requieren tiempos más largos de maduración que los que encierran los ciclos electorales y políticos. De ahí la necesidad de convocar a las fuerzas políticas y sociales locales a su involucramiento en estas iniciativas, a fin de que la legítima disputa electoral no interfiera las cuestiones sustantivas del desarrollo económico local y la generación de empleo.

Lamentablemente, algunas de las instituciones de desarrollo económico local son presentadas a veces como parte de las propuestas partidarias, lo cual las hace inviables en el medio y largo plazo. Entre las medidas que pueden ayudar a una maduración de comportamientos políticos en este sentido, podría pensarse en la oportunidad de incorporar una oferta sustantiva de capacitación para el desarrollo económico local, fundamentalmente dirigida a fortalecer las Asociaciones de Municipalidades y capacitar a los responsables públicos y formaciones sociales y políticas en general.

El desarrollo económico local exige, pues, una actuación decidida desde las instancias públicas territoriales, lo cual hace obligado incorporar dicha dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a los programas de modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las Administraciones Locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel

como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y desarrollo del tejido local de empresas. Sólo así pueden las municipalidades colaborar en la generación de riqueza y empleo productivo, superando su tradicional actuación asistencial.

Como se ha señalado, la presencia del gobierno municipal en las alianzas para el desarrollo económico local es muy importante para garantizar una perspectiva de más largo aliento que la que poseen los sectores empresariales privados, centrados en la búsqueda de ganancias. Entre los temas que las Administraciones Locales deben incorporar se encuentran la visión común de desarrollo territorial concertada con los diferentes actores locales; el ordenamiento territorial y la planificación urbana; la defensa y promoción del patrimonio histórico-cultural local; y la valorización del medio ambiente como un activo de desarrollo local.

Por supuesto, como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo económico local, las municipalidades deben incorporar prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones, a fin de modernizar su gestión. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer la gestión municipal. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayuda a visualizar el contexto en el que se inserta la ciudad, y permite incorporar una perspectiva intersectorial de los distintos problemas de la misma, superando la visión físico-espacial y contemplando el hecho urbano como un hecho socioeconómico.

A través de la inversión en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en la localidad y colaboran en la competitividad territorial de su base productiva local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la municipalidad presta están también vinculados a la competitividad económica territorial ya que la calidad de dichos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. De este modo, una de las principales funciones de las municipalidades es crear las condiciones necesarias de infraestructuras básicas y servicios de desarrollo urbano para que el sector empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local.

Con anterioridad se expuso gráficamente el conjunto de elementos necesarios para crear o impulsar iniciativas de desarrollo local. Mediante el **Gráfico 2** se muestran ahora los ámbitos principales de actuación de las mismas.

**Gráfico 2: Ámbitos principales de actuación de las iniciativas locales de desarrollo**



La estrategia de desarrollo económico local debe buscar, esencialmente, la diversificación del sistema productivo y la creación de nuevas empresas y empleo en el territorio, a partir de una valorización mayor de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades de dinamismo externo existentes.

Dada la dificultad de contar con información apropiada sobre las diferentes capacidades y oportunidades de desarrollo local, resulta fundamental incorporar desde el principio un esfuerzo permanente por construir las bases de un Sistema de Información Territorial, el cual debe señalar los diferentes recursos locales existentes (humanos, productivos, sociales, ambientales, etc.), tanto aquellos de carácter cuantitativo como los cualitativos e intangibles. Ambos son importantes, como se ha señalado, en las iniciativas locales de desarrollo.

Asimismo, junto a la información estratégica para el desarrollo local, es preciso ir incorporando, mediante las alianzas oportunas, la capacidad de asesoría técnica apropiada, así como la mayor vinculación entre los requerimientos actuales y potenciales de los diferentes sistemas productivos locales y las entidades territoriales

con capacidad para desplegar actividades de investigación y desarrollo aplicados a la innovación local.

La construcción de redes de cooperación empresarial a nivel territorial debe estimularse, mostrando la importancia de las mismas para mejorar las posiciones competitivas en los mercados. Para todo ello se precisa de la adecuada formación de recursos humanos según las necesidades identificadas en los diferentes ámbitos territoriales. Las actividades de capacitación deben estar, por tanto, guiadas por las necesidades de la demanda de innovación de cada territorio y nunca definidas desde instancias alejadas o desde un enfoque de oferta.

En todo caso, es necesario incorporar en los procesos productivos locales la orientación según la demanda existente en los mercados, tratando de que dicha información oriente los cambios necesarios en la producción. Adicionalmente, la mejora de la comercialización de los productos endógenos requerirá alianzas y acuerdos entre emprendedores locales y entidades creadas al efecto, a fin de lograr retener el mayor valor agregado de la actividad productiva local. En ocasiones ello requiere ampliar o mejorar, igualmente, el diseño y orientación de las infraestructuras y equipamientos básicos, tanto los vinculados con la producción como los ambientales, hidráulicos, energéticos u otros.

La mayoría del tejido de empresas existente en los sistemas productivos locales está compuesto por microempresas y pequeñas empresas. De ahí la importancia de asegurar el acceso al crédito, sobre todo para operaciones a medio y largo plazo, así como el asesoramiento financiero para la elaboración de los proyectos de inversión. En este sentido, el logro de alianzas con entidades financieras con presencia en el territorio, a fin de vincularlas en el despliegue de las iniciativas locales de desarrollo, constituye una cuestión crucial, así como la existencia de un marco fiscal favorable para las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y no la tradicional penalización que suele sufrir este tipo de empresas en el acceso al crédito.

Por otra parte, la valorización del patrimonio natural y cultural constituye uno de los ámbitos más novedosos en las iniciativas locales de desarrollo, ya que ello supone una visión sobre el medio ambiente y el patrimonio cultural e histórico como activos de desarrollo. En efecto, la conservación y puesta en valor del medio ambiente local y el patrimonio cultural permiten incorporar elementos de diferenciación en los procesos productivos y productos locales, desplegando iniciativas consistentes con la

producción ecológica, al tiempo que favorecen la identificación en el territorio de una apuesta por la calidad.

Como he señalado, la regulación de la economía no es sólo una cuestión que afecte a las decisiones de la administración central del Estado y de las grandes empresas. Las administraciones locales no pueden limitarse a gestionar servicios públicos y a corregir los impactos sociales y urbanísticos derivados de las actuaciones económicas. También deben incorporar objetivos relacionados con el desarrollo económico y la creación de empleo local, dando relevancia a la competitividad y la difusión de innovaciones. Estas actuaciones deben promoverse conjuntamente con los actores privados territoriales en cada ámbito local, y mediante formas flexibles de organización como son las agencias de desarrollo local o regional.

Pero la complejidad de las diferencias estructurales en los distintos territorios no puede ser captada a través del clásico análisis de los datos estadísticos que muestran los *resultados* de la actividad regional o local a través de la medición del producto, el ingreso, el empleo o la pobreza, entre otras variables significativas. El análisis comparativo de esos datos estadísticos *ex-post* no permite identificar la situación concreta en cada territorio y, por consiguiente, no es posible elaborar directrices suficientes para la política de desarrollo. Es preciso, por tanto, trabajar con datos que muestren las *capacidades de desarrollo* existentes, a fin de determinar las circunstancias estructurales concretas de cada territorio y así poder sustentar una estrategia de desarrollo económico local.

Lo importante es entender el enfoque de la “*competitividad sistémica territorial*” ya que los territorios constituyen una matriz organizativa de las variables que deciden sobre la capacidad de enfrentar la reestructuración productiva y el desarrollo local, como son: la introducción de innovaciones en el sistema productivo local; la formación de recursos humanos según las necesidades detectadas en el sistema productivo local; la capacidad innovadora y emprendedora de las empresas locales; la flexibilidad de las organizaciones institucionales locales y el funcionamiento de redes locales de actores públicos y privados dentro de una estrategia de desarrollo territorial.

En definitiva, los importantes cambios en la esfera económica propios de la actual fase de reestructuración tecnológica obligan a incorporar adaptaciones sociales e institucionales así como nuevas formas de regulación, entre las cuales cabe citar las

mayores funciones que corresponde a las administraciones locales y regionales dentro de la administración pública.

Con ello se trata de avanzar desde el tradicional enfoque basado en las políticas regionales para la corrección de los desequilibrios territoriales, a otro enfoque que pone su énfasis principal en cómo impulsar las capacidades de desarrollo local en cada ámbito territorial. Este cambio desde la esfera distributiva a la esfera productiva local en cada región o ámbito territorial supone, en esencia, el abandono de la lógica del subsidio por el impulso de actuaciones emprendedoras locales. Ello no implica la eliminación de las actuaciones compensatorias, pero ellas quedan únicamente como elemento adicional o de emergencia, no como principal eje de políticas.

Por otra parte, en el ámbito de la política económica se constata crecientemente la limitación de las políticas sectoriales, ya que lo importante es el grado en que los diferentes procesos incorporan innovaciones tecnológicas y organizativas, en suma, componentes de información estratégica o conocimiento. La clásica distinción sectorial entre primario, secundario y terciario no recoge las circunstancias de los procesos económicos reales, los cuales incorporan componentes de los diferentes sectores. Por ello es preciso incorporar un análisis en términos de “clusters” o agrupamientos territoriales de empresas alrededor de determinados segmentos productivos relevantes ya que no compiten los sectores o países de forma agregada ni las empresas aisladas, sino los territorios y las redes construidas alrededor de los respectivos agrupamientos de empresas.

El enfoque territorial permite, pues, dar a cada situación concreta un tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias y capacidades potenciales de desarrollo. Desde esta perspectiva, la política de desarrollo local es, por consiguiente, un planteamiento más flexible en la gestión pública ante los problemas derivados de la reestructuración productiva y la necesidad de adaptarse a las nuevas exigencias en los distintos territorios. Supone, también, una forma de encarar los problemas del desempleo, abandonando la anterior visión que hacía depender la generación de empleo de las políticas de crecimiento económico sin tener en cuenta los efectos destructores netos de empleo de la incorporación de tecnologías intensivas en capital. Las políticas activas de empleo requieren igualmente un planteamiento territorial proactivo propio.

Como se aprecia, las estrategias de desarrollo local incorporan objetivos económicos y sociales, pero dando prioridad al logro del desarrollo económico local, diferenciándose de las propuestas o enfoques asistencialistas. Por ello se insiste en la introducción, adaptación y difusión de innovaciones en los sistemas productivos locales, así como en el fomento de la capacidad empresarial local, a fin de promover la creación de nuevas empresas. Igualmente, las estrategias de desarrollo local deben incorporar entre sus prioridades la promoción de empleo, en especial entre los grupos más desfavorecidos como son los colectivos de pobres, mujeres, jóvenes o discapacitados, entre otros. La mejora de la calidad de vida se enfoca, pues, desde una estrategia básica de promoción del desarrollo económico y el empleo local, junto a actuaciones complementarias focalizadas hacia los grupos sociales con mayores dificultades de inserción social.

Como se ha señalado, entre los objetivos específicos de la estrategia de desarrollo económico local se encuentran las acciones orientadas a aumentar la eficiencia productiva y competitividad del sistema productivo local. Entre las acciones encaminadas a aumentar la productividad se cuentan la difusión de las innovaciones por el tejido productivo e institucional locales; el incremento de la calificación de los recursos humanos; y la mejora en la dotación de las infraestructuras básicas. Por su parte, las acciones dirigidas a incrementar la competitividad tratan de asegurar el acceso a la información empresarial estratégica sobre mercados, productos y tecnologías; potenciar las redes de comercialización de los productos locales; ampliar sus mercados; asegurar los servicios posventa a los clientes; fortalecer las redes de actores locales, públicos y privados; y alentar la cultura emprendedora local.

Hay que insistir en que la prioridad dada en las estrategias de desarrollo local a la mayor utilización de los recursos endógenos no anula la búsqueda de oportunidades derivadas del contexto externo. Algunas iniciativas de desarrollo económico local se basan precisamente en saber aprovechar dichas oportunidades de dinamismo exógeno estableciendo, por ejemplo, redes de subcontratación de empresas locales con las grandes empresas localizadas en el territorio, o aprovechando el dinamismo derivado de la proximidad a ejes importantes de circulación de personas o mercancías entre grandes núcleos urbanos. Lo importante es “endogeneizar” dichas oportunidades de dinamismo externo mediante una estrategia de desarrollo económico local.

Asimismo, el proceso de planificación para el desarrollo local debe ser participativo, esto es, llevado a cabo por los actores locales, que son quienes deben tomar las

decisiones fundamentales. Los equipos técnicos que trabajen en la preparación del plan deben servir para facilitar la documentación adecuada o la realización de los talleres de participación estratégica de actores locales. De este modo, en la gestión de la estrategia de desarrollo local es necesario asegurar la participación de los agentes interesados y afectados por los proyectos. Para ello es preciso mantener viva la movilización y participación de los actores locales, impulsando y consolidando alianzas, acuerdos y redes de cooperación entre actores territoriales.

### **Bibliografía**

Alburquerque, Francisco: *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, 2002.

\_\_\_\_\_ : *Las Agencias de Desarrollo Regional y la promoción del desarrollo local en el Estado español*, CEPAL, 1999.

\_\_\_\_\_ : *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*, ILPES/CEPAL, 1997.

Aghón, G; Alburquerque, F; Cortés, P: *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2001.

Vázquez Barquero, A: *Política Económica Local*. Ediciones Pirámide, Madrid, 1993.