



**International Link and Services for
Local Economic Development Agencies**

for a fair, human, sustainable and inclusive development

Preguntas acerca del Desarrollo Economico Local: una guía bibliográfica a las respuestas

Giancarlo Canzanelli

30 abril 2005

ILS LEDA paper n° 02

Introducción

En el año 2001 la OIT empezó el Programa Universitas, con el propósito de contribuir a profundizar el conocimiento y fortalecer las prácticas innovadoras en el campo del desarrollo socio-económico territorial para los países en vías del desarrollo y países en transición.

Uno de los principales resultados del Programa ha sido el diseño y la realización de un curso de formación para capacitar agentes de desarrollo territorial (que puede ser adaptado, por supuesto, a las necesidades y demandas del contexto local donde se implemente).

La realización de los cursos fue posible gracias a la colaboración de diversas universidades de países desarrollados y de universidades de países receptores.

Las actividades de formación ha facilitado el arranque de una biblioteca virtual, que luego CIRCLE¹, en colaboración con el secretariado Universitas de la universidad de York (Toronto), ha utilizado para este documento, que intenta presentar una lectura comprensiva de la documentación mencionada y una orientación metodológica a la misma, para que el lector o la lectora pueda escoger lo que le resulte de mayor interés y estudiarlo más al fondo.

El concepto del *territorio* expresa una realidad compleja: su lectura, interpretación, y gobierno en relación al proceso de desarrollo que puede facilitar implica una necesaria *simplificación* y una *reducción* a través de esquemas que elucidarían los distintos aspectos y problemas involucrados.

Cualquier reducción es, por supuesto, peligrosa y impone límites, además de reflejar la perspectiva de quien hace la reducción, pero de todos modos también ayuda a entrar en el laberinto de los estudios del desarrollo territorial, que involucra temas como gobernabilidad, estrategias, implementación y administración, sistemas productivos y su competitividad, el papel de los actores públicos y privados, descentralización y administración pública, pobreza, y regulación social y económica.

Este documento ha sido estructurado en torno a *nueve preguntas básicas*, cuyas respuestas se encuentran en la documentación mencionada (véase el primero cuadro), y que fueron examinadas a través de ocho filtros interrelacionados (véase el segundo cuadro).

¹ CIRCLE (Center for International and Regional Cooperation for Local Economies) es un partenariado entre Pnud, Unesco, Unops y la Universidad Federico II de Nápoles, en el marco de la iniciativa ART (Apoyo a las redes Territoriales) de Naciones Unidas.

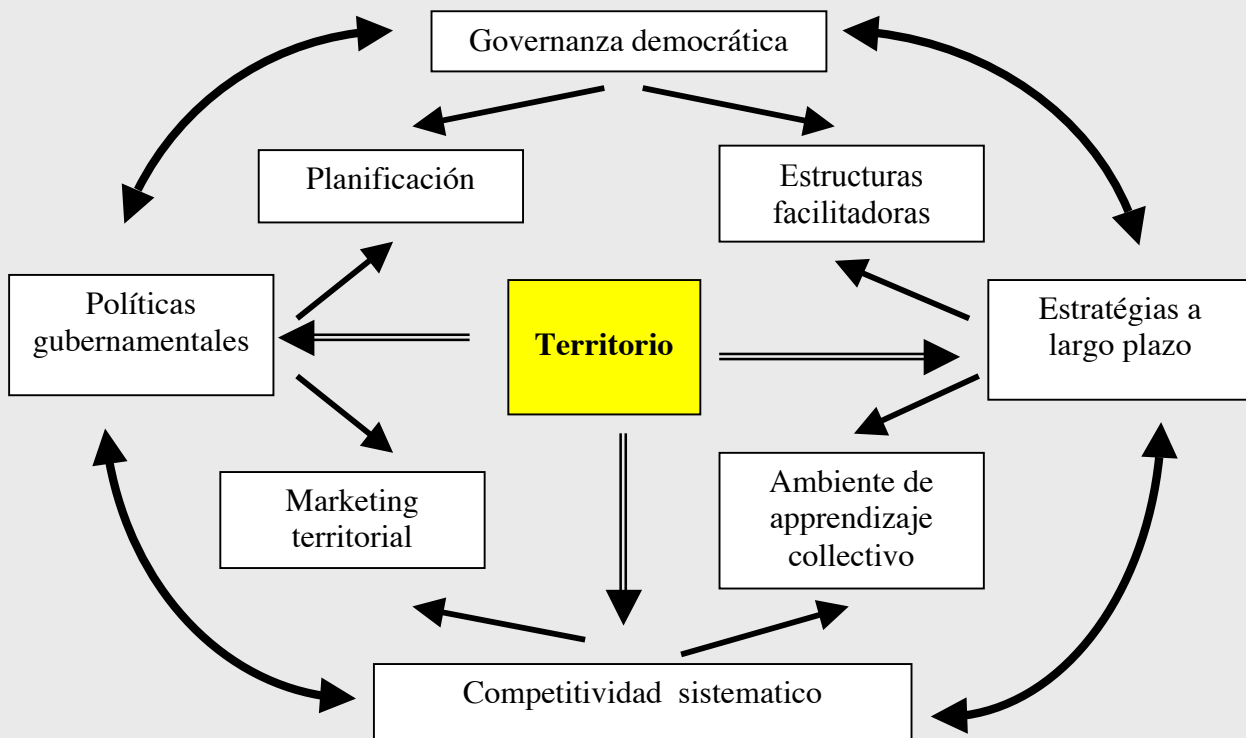
CUADRO NÚMERO UNO

Nueve preguntas básicas para los seminarios sobre el desarrollo territorial.

1. ¿Cómo se puede ser definido un territorio?
2. ¿Porqué tiene el territorio tanta importancia como un factor del desarrollo?
3. ¿Cuál es la verdadera raíz de las mejores prácticas del desarrollo territorial?
4. ¿Cómo pueden las estrategias del desarrollo territorial combinar la eficiencia y la equidad, además de la atracción de los recursos externos y la satisfacción de los actores internos?
5. ¿Cómo se puede traducir todo esto en mejores resultados productivos y valor agregado?
6. ¿Cómo pueden competir los territorios marginales en la economía global?
7. ¿Cómo se puede administrar sistemas territoriales complejos?
8. ¿Cómo hacer que el desarrollo socio-económico territorial funcione?
9. ¿Cuál es el papel de las autoridades públicas?

CUADRO NÚMERO DOS

LOS OCHO FILTROS A TRAVÉS DE LOS CUALES LEER EL DESARROLLO TERRITORIAL



Pregunta número uno: ¿Cómo se puede definir el territorio?

Enfoque: El territorio como recurso del desarrollo

El territorio ha sido concebido tradicionalmente de maneras distintas, según las perspectivas específicas de geógrafos, economistas, sociológicos, planificadores, antropólogos, etc.

Sin embargo, en los últimos tiempos un enfoque más holístico es cada vez más aceptado, que concibe el territorio como un recurso integrado, y que incluye distintos componentes.

Específicamente, el territorio “constituye un ambiente de conocimiento y de información que permite que las empresas entren en una competitividad basada en el aprendizaje debido al acceso cotidiano a los recursos relevantes (por ejemplo, la información, el conocimiento, la tecnología, las ideas, la formación y las habilidades) a través de redes de dependencia mutua, de instituciones formales de formación y de los entendimientos comunes que rodean las empresas individuales (A. Amin, 1998).

R. Camagni (2002-1) define el territorio en las siguientes maneras:

- un sistema de relaciones sociales y económicas, que forman el capital relacional (Camagni, 1999) o el capital social (Putnam, 1993; World Bank, 2001) de un espacio geográfico determinado.
- un sistema de *gobernanza* local, que reúne una colectividad, un conjunto de actores privados y un sistema de administraciones públicas locales en un proceso de “aprendizaje colectivo” (Camagni, 1991a; Capello, 1999; Keeble, Wilkinson, 1999): estos procesos producen un crecimiento de conocimiento “socializado,” que está incorporado no sólo en la cultura interna de una empresa individual sino fundamentalmente en el mercado laboral local (o, como solía decirse, en el ámbito industrial local)
- un sistema de exterioridades tecnológicas territoriales, por ejemplo, una combinación de factores materiales e inmateriales que, gracias a su proximidad y la reducción de costos de transporte resultante, pueden llegar a ser también exterioridades pecunias; estos incluyen los “costos reducidos de transacción, las economías de escala de aglomeración, y las ventajas de habilidad o de tecnología asociadas con la especialización. La opinión de Krugman y Porter (opuestos a sus colegas neo-clásicos) es que las economías externas, la mano de obra calificada y la innovación tecnológica están geográficamente concentrados, y que dicha concentración ofrece algunos de los factores claves para el crecimiento y la competitividad (incrementando el rendimiento, la formación de capital humano, el progreso tecnológico), ha ganado una influencia notable” (A. Amin, 1998).

R. Bramanti (1998) confirma esta definición, elucidando que el espacio no es, entonces, solamente un objeto que contiene las actividades económicas, ni es solamente un factor de producción. Es también un espacio relacional, capaz de implementar y descomponer los estímulos, las formas de difusión y las dinámicas de ajuste en un sentido amplio. Para él, el territorio es, en específicamente:

- el punto de nacimiento de la tecnología y la innovación, por ejemplo, el avance desde los procesos de reparto de recursos otorgados a un proceso colectivo de juntar y formar recursos específicos (Gaffard, 1990);
- un lugar para coordinar actividades industriales, un enlace entre economías territoriales externas y trayectorias organizacionales e inter-organizacionales de empresas (Veltz, 1993);
- una unidad de toma de decisiones políticas que gobierna la localización, capaz de crear y distribuir recursos y que exprese estructuras específicas de gobernanza en la relaciones entre actores (Storper and Harrison, 1991).

- un lugar en el cual las interdependencias mutuas (maneras por las cuales actores crecen en formas de tecnología y organización, y se organizan) se forman, se expresan y evolucionan.

Dentro de este marco, **M. Storper** (1995), mencionado por **A. Amin** (1998), sugiere que una característica notable de los lugares afortunados donde la globalización ha sido acompañada por la localización de la economía es la fortaleza de sus 'bienes relacionales' o sus 'interdependencias mutuas'. Estas incluyen el conocimiento local, las relaciones personales, la calidad de las instituciones locales, las normas y tradiciones sociales antiguas, las normas locales de comunicación y relaciones, etc.

A. Rodrigues Posé (1994) reconoce dos virtudes del Desarrollo Económico Local:

- a) puede superar los fracasos del mercado, principalmente porque genera confianza, tiende a reconciliar los intereses colectivos e individuales, y porque reduce, después de un tiempo inicial, los costos de la producción.
- b) impulsa a la población, principalmente porque proporciona objetivos y sentido, y estimula a los ciudadanos a la participación y a actividades emprendedores

Resumen

El territorio es un recurso integrado, que constituye un ambiente de conocimiento e información y que permite a las empresas desarrollar una competitividad basada en el conocimiento, debido a su acceso cotidiano a los recursos relevantes (información, conocimiento, tecnología, ideas, y habilidades), permite a los gobiernos locales de planificar, y a la gente de dar sentido a su identidad, participación para proyectar su propio futuro.

Es una sistema de relaciones económicas y sociales, un sistema de gobernanza local, un sistema de externalidades localizadas, de factores materiales e inmateriales, tales como los costos de transporte, las economías de escala de aglomeración, las ventajas tecnológicas y de habilidad que proporciona la especialización, el conocimiento tácito y las relaciones personales, la calidad de las instituciones locales, las normas sociales tradicionales, las normas locales de comunicación y las formas de relacionarse, etc.

El territorio constituye una característica notable de los lugares afortunados en que la globalización ha sido acompañada por la localización de la economía, basada en la fortaleza de sus 'bienes relacionales' o 'interdependencias mutuas.'

Pregunta número 2: ¿Porqué tiene el territorio tanta importancia como un factor del desarrollo?

Enfoque: los nuevos factores de localización, el ambiente de innovación y las redes locales

La base de las estrategias de desarrollo y de las políticas de reequilibrio territorial había sido - como explica **G. Garofoli** (1994) - durante un largo período de tiempo el paradigma del desarrollo polarizado, según el cual el desarrollo era posible gracias a la continua expansión de las grandes empresas industriales localizadas preferentemente en los grandes centros urbanos, ya que la tipología de la innovación tecnológica introducida, las políticas económicas y la construcción de las infraestructuras consentían la consecución de economías de escala y externas. Dicho paradigma ha entrado en crisis y ha sido sustituido por el del desarrollo desde abajo, en el cual el espacio asume la connotación de territorio, de un factor estratégico de la oportunidad de desarrollo. Más explícitamente, el territorio representa el punto de encuentro de relaciones que operan estrechamente en el ámbito de las reglas de mercado y de formas de regulación social que determinan modalidades diversas de organización de la producción y capacidades diferentes de innovación que dan lugar a una diversificación de los productos, los cuales se presentan en el mercado no simplemente sobre la base del coste relativo de los factores.

A. Vazquez Barquero (2002) presenta el concepto del 'efecto de eficiencia H,' un factor acumulativo que proporciona sinergia a los varios elementos de localización, tales como "la difusión de las innovaciones y del conocimiento, la organización flexible de la producción, el desarrollo urbano y el desarrollo de las instituciones que generan mecanismos que hacen más eficiente el funcionamiento del sistema productivo. Cada uno de estos factores se convierte en un factor de eficiencia en el proceso de acumulación de capital, ya que favorece, en una medida u otra, las economías de escala, las economías externas, las economías en los costes de transacción, lo que genera un aumento de la productividad y propicia la aparición de rendimientos crecientes."

Vazquez Barquero considera que: "Las ciudades y regiones tendrán, probablemente, más éxito en sus procesos de crecimiento y cambio estructural cuando todos los factores actúan conjuntamente, creando sinergias entre ellos y reforzando su efecto sobre la acumulación de capital. Se puede decir, entonces, que los factores de acumulación forman un sistema, que se puede denominar factor de eficiencia H que permite multiplicar el efecto de cada uno de los factores que determinan el proceso de acumulación, dando lugar a un efecto ampliado H. De aquí, que se pueda argumentar la existencia de rendimientos crecientes cuando se produce el efecto H.

Los procesos de acumulación de capital requieren, en un grado o en otro, la actuación combinada de todos los factores que dan lugar al efecto H. No es posible que las redes de empresas sean eficientes mediante la reducción de los costes de transacción y la realización de economías de escala y de alcance, si las instituciones que condicionan el funcionamiento de las relaciones entre las empresas no favorecen que exista confianza entre los actores y que sea posible la competencia entre los agentes económicos y no garantizan el cumplimiento de los acuerdos formales que toman las empresas.

Es decir son las redes de relaciones que existen entre ellos las que generan, mediante la interacción, los procesos de desarrollo.

Ello explicaría las diferencias que se observan en la dinámica de las ciudades y regiones. La diferencia entre los procesos de desarrollo no está sólo en las diferencias que existen en el potencial de desarrollo o en los factores de acumulación de capital. Las diferencias en la dinámica de las ciudades y regiones residen, sobre todo, en la interacción entre los factores que inciden en el proceso de desarrollo endógeno. Las ciudades y regiones se han ido desarrollado gracias a la difusión de las innovaciones en su tejido productivo, a la organización del sistema productivo, al desarrollo de instituciones adecuadas y a las mejoras de sus

infraestructuras y medioambiente. Lo que marca, verdaderamente, la diferencia entre los procesos de desarrollo de las ciudades y regiones son, precisamente, las externalidades que genera la interacción entre estos procesos.

El buen funcionamiento de la red y la interacción de actores e instituciones reduce los costes de información y la incertidumbre; la transmisión expresa y tácita del conocimiento en el tejido productivo e institucional mejora la calidad de los recursos, hace más eficiente los procesos productivos y hace más competitivas a las empresas; el aprendizaje de los actores mejora los resultados de sus decisiones; la disponibilidad de instituciones que satisfacen las necesidades y demandas de los agentes y actores económicos, políticos e institucionales, facilita la coordinación en la forma de decisiones de los actores. »

Por una perspectiva económica, este nuevo enfoque consiste principalmente en la consideración de la 'meso-economía' como el enfoque interpretativo que se puede usar para explicar las nuevas modalidades de acumulación y competencia.

Desde hace mucho tiempo que los factores tradicionales de localización ya no son válidos. R. Coturruelo (2001) lo explica muy bien:

“Los modelos de localización de las empresas se han venido explicando sobre la base de un conjunto de teorías e interpretaciones que responden a varias corrientes del pensamiento económico. Estas aportaciones teóricas pueden agruparse en tres grandes tipos:

- las explicaciones de carácter macroeconómico, ligadas a las interpretaciones de la dinámica del crecimiento económico
- las diferentes visiones desde la teoría de la localización
- las explicaciones que analizan el comportamiento y los factores relevantes en la toma de decisiones de las organizaciones empresariales.

La localización de las actividades empresariales, y en suma, la dinámica del desarrollo económico territorial, se puede entender como la resultante en el tiempo de la interrelación entre las estrategias seguidas por los diversos espacios económicos para valorizar sus recursos y activos y las estrategias seguidas por las empresas con el objeto de aprovechar unas determinadas características/ventajas locacionales para desarrollar sus propias ventajas competitivas. Los elementos de articulación entre ambas estrategias serían entonces: desde la óptica del territorio, los denominados factores de competencia espacial, y desde la óptica de las empresas, los factores de localización empresarial.

Los recursos y activos "genéricos" de un territorio corresponden al conjunto de factores tradicionales de diferenciación espacial discriminados por los precios (y por tanto, por el coste de transporte), los que pueden ser objeto de un cierto cálculo de optimización por parte de los decisores empresariales (la mano de obra no cualificada, el ahorro disponible para inversiones de capital, las materias primas sustituibles en el proceso de producción.)

Por su lado, los recursos y activos "específicos" de un territorio se corresponden con los denominados nuevos factores de localización, sujetos a criterios de valorización más subjetivos, relacionados tanto con motivos estratégicos empresariales como con preferencias personales de los decisores de la localización de las empresas (la mano de obra cualificada/especializada, el capital invertido en equipamientos productivos, el "saber como" (*know how*) y la cultura empresarial, la identidad e imagen territorial.)

En lo que respecta a los factores tradicionales de localización, diversos estudios a escala internacional han puesto en evidencia que los costes asociados a la localización han sido decisivos en la localización empresarial en los últimos veinte años. Pero, si a principios de los ochenta las empresas consideraban sobre todo la disponibilidad de espacio equipado para sus instalaciones, las empresas industriales y de servicios a las empresas instaladas en los años noventa, situadas en un contexto de mejora de las infraestructuras de soporte para la actividad empresarial, valoraron especialmente el coste del suelo empresarial equipado, así como el de locales y edificios.

Entre los factores estratégicos más importantes de cara a las localizaciones empresariales futuras, cabe destacar el entorno empresarial y laboral (grupos de empresas dinámicas, la disponibilidad de directivos y el ambiente de cooperación empresarial, los servicios a las empresas, el personal especializado, el nivel de productividad laboral y la disponibilidad de mandos intermedios.)

En el año 1986 **Aydalot** introduce el teoría innovadora del entorno (milieu territorial). **A. Bramanti** (1998) la resume claramente.

El entorno, definido como una colección de relaciones territoriales, agrupadas en una totalidad coherente, diversos actores sociales, una cultura específica con su propia sistema de representación, que da lugar a un proceso dinámico de aprendizaje que requiere la coordinación e integración de la producción y los procesos innovadores en el espacio y el tiempo. Esta coordinación implica un intercambio recíproco de información y necesidades y hasta una proximidad física. El entorno entonces opera como un tipo de mercado organizado en el cual no sólo se intercambian precios y cantidades, sino también información, códigos, idiomas, rutinas, cosmologías, y estrategias.

El entorno innovador es una totalidad territorializada, en la cual las interacciones de actores económicos y locales se desarrollan a través del aprendizaje de transacciones multilaterales que generan externalidades específicas a la innovación, a través de la convergencia del aprendizaje de formas más y más avanzadas de manejo de recursos comunes.

La economía real ha sido testigo de un aumento dramático en la importancia de fenómenos tales como las relaciones informales, los contactos personales, la interdependencia productiva, los sistemas de producción, arreglos de subcontratos, acuerdos de cooperación, y las alianzas estratégicas. Son nuevas pero perdurables relaciones diseñadas a reducir la incertidumbre y mejorar la competitividad territorial de una empresa. Sin embargo, aunque la perspectiva de las empresas ha sido ampliamente analizada en la literatura sobre la economía y las ciencias de administración, queda mucho trabajo por hacer a escala de lo meso-económico. Se están estableciendo redes económicas para enfrentar nuevas formas de complejidad, por ejemplo, las estructuras recíprocas de cooperación y de repartición de riesgos entre actores independientes

G. Garofoli (1994) clasifica *modelos de desarrollo extrovertido* y *modelos auto centrados*. Los primeros son aquellos dependientes de decisiones tomadas en el exterior del área. Los segundos, los auto centrados, son aquellos asentados sobre variables controladas en el interior del área y que, por tanto, permiten una mayor capacidad de control del proceso de desarrollo por parte de los agentes locales y mejores oportunidades para la introducción de políticas de apoyo de la economía local.

En un nivel más específico y atendiendo a una serie de variables discriminatorias es posible individualizar una topología de los modelos de desarrollo local. Entre esas variables el destaca la estructura productiva y grado de especialización de la economía local, la estructura dimensional de las empresas, el origen del empresariado, el origen del capital y el sector de acumulación originaria, la interdependencia productiva, el mercado, la formación de nuevas empresas, la estructura ocupacional, el origen de los trabajadores y el lugar de la formación profesional y de la transmisión de conocimientos profesionales, la circulación de la información, la

introducción y difusión de las innovaciones tecnológicas, la estructura social y las relaciones precedentes de producción, la estructura territorial, las instituciones locales, la dinámica de la ocupación y, por último, la dinámica demográfica.

J. Lapeze (2001) plantea “Los procesos de desarrollo local se inscriben en la ruptura de esquemas tradicionales de planificación en donde el grupo de proyectos a realizar eran decididos y implementados por administraciones centrales sin que hubiera un esfuerzo por consultar los habitantes/actores de los territorios en donde se los iban a implementar. Por el contrario, el concepto del desarrollo local incluye la participación activa de todos los actores de un territorio en identificar y realizar los programas (y no sólo los proyectos) que correspondan al mejoramiento de todos en este territorio.

Como resultado de esto, se puede decir que el territorio es un punto de encuentro de actores del desarrollo. Es el lugar donde se organizan, voluntariamente o de manera espontánea, las formas de cooperación entre las empresas, los individuos y las actividades. Es el punto de encuentro entre las formas del mercado y las formas de regulación social. Se puede decir también que el desarrollo local corresponde a una comunidad de intereses de actores, de donde las nociones de organización, pasadas, presentes y futuras, que confiere su identidad económica, pero también su identidad histórica y cultural.

R. Cappellin (2002) sigue Bramanti y especifica el funcionamiento y las características de la red local y los distintos tipos de integración:

Integración tecnológica

-indicado por el desarrollo de conocimiento local de producción, la adquisición de conocimientos y valores comunes promovidos por procesos de aprendizaje en el lugar de trabajo, la educación continua de los trabajadores, la formación técnica de trabajadores jóvenes, la inversiones conjuntas en Investigación y Desarrollo por parte de empresas locales y la cooperación técnica con empresas externas.

Integración del mercado local de mano de obra

-relacionada a la cooperación entre los trabajadores y las empresas y la movilidad de los trabajadores entre empresas del mismo sector y también con la capacidad de atraer trabajadores calificados de otras regiones y de otros sectores.

Integración de la producción entre las empresas.

- relaciones contractuales entre las empresas que juegan un papel crucial en promover la diversificación gradual de las producciones locales.

Integración entre el sector de servicios y la industria

-relacionada al desarrollo de servicios modernos de distribución comercial, servicios de transporte y logísticos, y también servicios calificados en la certificación de la calidad de los productos y la difusión de las tecnologías modernas.

Integración financiera de las empresas

-como está indicado por la creación de grupos formados por varias empresas pertinentes a las misma familia emprendedora y por la relaciones banco-industrias activas, que promuevan la creación de beneficios extras y la capacidad de atraer inversión externa o las inversiones de empresas locales en otros países y regiones.

Integración territorial al nivel local

-que requiere un mejoramiento en la infraestructura y que está vinculado a una planificación regional eficiente que procura defender la calidad del territorio

Integración social y cultural

-que determina la existencia de una identidad local y la creación de consenso entre la comunidad local acerca de una estrategia compartida de desarrollo

Relaciones de integración institucional

-que tienen relación con el desarrollo de la capacidad administrativa local y la capacidad de la institución local de relacionarse con las instituciones regionales y nacionales en la implementación de los proyectos estratégicos de desarrollo.

Integración territorial al nivel regional e internacional

-que conduce hacia una mayor apertura en una perspectiva interregional, al desarrollo de una política exterior local o de medidas de 'marketing territorial', que son imprescindibles para atraer la inversión exterior y en promover la internacionalización de las empresas locales.

G. Garofoli (1994) ilustra una clasificación más sencilla en cuanto a modelos de integración, basada en el desarrollo de los sistemas de las pequeñas empresas, que representan "el caso más complejo y evolucionado de las áreas de economía difusa y se manifiestan como sublimación del modelo de especialización flexible. Se trata de un modelo de sociedad que se caracteriza por la existencia de una formación social a escala territorial suficientemente homogénea desde el punto de vista de los comportamientos culturales y de las expectativas y por una movilidad social más bien elevada. Es decir, se trata de un modelo de sociedad en el que se ha alcanzado una sustancial identidad socio-cultural entre el momento productivo y los políticos-gestores, lo cual tiene como consecuencia la existencia de un notable desarrollo de la demanda de intervención pública por parte de las fuerzas sociales.

La tipología de estos sistemas está formada por tres casos bien diferenciados de integración: las áreas de especialización productiva, los sistemas productivos locales y las áreas-sistema.

En el primero de ellos destaca la preponderancia de un sector productivo que no genera, sin embargo, fenómenos consistentes de interrelación productiva entre las empresas. La estructura del sistema local es de tipo horizontal, es decir, todas las empresas concurren sobre el mismo mercado, producen el mismo tipo de mercancía y efectúan la misma fase productiva.

En el segundo caso, el de los sistemas productivos locales, el área es todavía preponderantemente de tipo monocultivo, es decir, con una escasa diversificación del sistema productivo, con una fuerte competencia horizontal. Están, de todas formas, suficientemente extendidas las interrelaciones entre las empresas, pero únicamente las infra-sectoriales.

Las áreas-sistemas es el tipo más evolucionado de la especialización productiva y de pequeña empresa. Se singulariza por la presencia de una acentuada división del trabajo que diversifica progresivamente el sistema productivo local, induciendo a una creciente complejidad, o lo que es lo mismo, a un elevado grado de interrelaciones infra e intersectoriales."

Finalmente **R. Camagni** (2002-2) explica que las "condiciones específicas del territorio, caracterizadas por una cierta riqueza de interacciones entre empresas (las "untrade interdependencias" de **Storper** -1995) pueden facilitar la cooperación entre ellas y los actores sociales y generar un proceso acumulativo de aprendizaje, que refuerza la capacidad innovadora del sistema territorial. El retoma el concepto del milieu innovadora. En un ambiente caracterizado por dificultades de recolección, elaboración, interpretación de la información, por la

fuerte interdependencia en las decisiones de los actores económicos, y por la creciente complejidad del ambiente competitivo externo a las empresas, los agentes económicos encuentran en el milieu local el soporte necesario para administrar la incertidumbre. El milieu, de hecho, - caracterizado por valores compartidos, comunes representaciones y códigos de comportamiento y sentido de pertenencia, ayuda en realizar tres importantes funciones de carácter cognitivo:

- la transcodificación de la información y su evaluación a través de contactos informales, imitación, mutua interpretación de los “ruidos” del mercado, es decir a través de un proceso socializado y colectivo;
- la coordinación de las decisiones particulares, para facilitar no solamente las decisiones sino también la acción colectiva. La confianza entre los actores locales facilita esta función, así como los dispositivos de exclusión, sanción (social) para los comportamientos transgresivos u oportunistas;
- el aprendizaje colectivo, que encuentra en el milieu local el substrato permanente en el cual incorporarse.

Estos efectos son en parte espontáneos, en cuanto existe proximidad geográfica y proximidad cultural ente actores locales, y en parte dependientes de una explícita cooperación ente actores locales, que requiere alguna forma de gobernanza local. En ambos casos, los elementos de la ventaja competitiva se encuentran más en lo externo de la empresa, que en su interior, más en el milieu local que en las empresas localizadas en su espacio geográfico.

Los territorios y los entornos compiten y cooperan entre ellos, construyendo su propia ventaja competitiva. Esto tiene ventaja para la economía de un país y la economía global, si una visión “evolutiva” del desarrollo es participativa, es decir es parte de un proceso que evoluciona “desde abajo” y no de un proceso definido cuantitativamente a nivel macro y sucesivamente articulado por cuotas en los diferentes territorios. En este último caso, de hecho, el desarrollo sería condenado a tener suma cero, mientras que en el primero muchas otras posibilidades se abren para un juego con suma positiva.

La OCDE (1999) reconoce que “Una de las tendencias más importantes de los últimos años, y que está vinculada a la aparición del mismo enfoque de desarrollo local, ha sido una re-orientación de las políticas sociales y económicas de los instrumentos sectoriales ‘desde arriba’ a las estrategias de desarrollo local ‘desde abajo.’ Los instrumentos ‘desde arriba’ para crear nueva infraestructura física (tales como las instalaciones de transporte y comunicación y los predios industriales) para implantar inversiones con dueños externos o para apoyar los sectores en declive muchas veces no han logrado conseguir los efectos anticipados, tales como el de goteo hacia abajo o el crecimiento en las áreas atrasadas. En contraste, es cada vez más reconocido que el apoyo ‘desde abajo’ para el desarrollo endógeno puede ser muy eficaz en apoyar el desarrollo en el largo plazo a través de medidas como el apoyo de los emprendedores, desarrollar el capital humano, difundir la innovación y construir instituciones locales y redes duraderas. El cambio hacia un enfoque ‘desde abajo’ y hacia las estrategias endógenas de desarrollo está vinculado a los nuevos conceptos del proceso de desarrollo económico y a ciertas nuevas teorías sobre la importancia del ambiente local para la competitividad de las empresas.”

Resumen

El territorio representa el punto de encuentro entre las reglas del mercado y los mecanismos de regulación social, y determina las diversas modalidades de organización de producción y de capacidad innovadora. Ello aumenta la diversificación de productos y su competitividad, no sólo vinculándolo con los factores del costo. Las diferencias en las dinámicas de las regiones son basadas en la relación de los factores que influyen el proceso de desarrollo endógeno, más que en el proceso mismo.

Los factores tradicionales de localización, tales como el costo, el transporte, la disponibilidad de materia prima son sustituidos actualmente por nuevos factores de localización, tales como la mano de obra calificada, el conocimiento y la cultura, la identidad y el imagen, el entorno emprendedor, y el capital social.

La importancia del territorio como un factor del desarrollo consiste en su 'entorno', definido como un conjunto de relaciones territoriales, una totalidad coherente, una sistema productivo, diversos actores sociales, una cultura específica con su propio sistema de representación que permite un proceso dinámico de aprendizaje que requiere la coordinación y la integración de los procesos de producción y de innovación en el espacio y el tiempo.

En los contextos caracterizados por dificultades en la investigación, elaboración y comunicación de información, debido a la fuerte dependencia de las decisiones, y también a la complejidad de las reglas de competitividad, los agentes de desarrollo encuentran en el entorno local el apoyo útil para dirigir la incertidumbre y se les ayuda a realizar tres funciones cognitivas básicas: transcripción y evaluación de la información, coordinación, y el aprendizaje colectivo.

La integración en el entorno puede ser referida a la tecnología, el mercado laboral, la producción, los servicios y la industria, infraestructura, marcos sociales y culturales, instituciones, y geografía.

Los entornos territoriales se compitan y cooperan entre ellos, construyendo su propia ventaja competitiva. Esto contribuye a la ventaja económica nacional, según una visión evolutiva del desarrollo que es posible sólo si ello es el fruto de la participación, por ejemplo, de un proceso desde abajo, y no de un proceso definido por la cuantificación, decidido al nivel macro y sólo articulado por las cuotas de las regiones distintas.

Pregunta número 3: ¿Cuál es la verdadera raíz de los mejores practicas del desarrollo territorial?

Enfoque: el aprendizaje colectivo

Se puede definir a los procesos de desarrollo económico local como la capacidad de los actores locales de encontrar soluciones apropiadas para las necesidades y problemas relacionados con lograr la competitividad y el bienestar. Éste es el resultado de un *proceso de aprendizaje* que procede a través de errores y experimentos, y que está aplicado a lo aprendido de la experiencia anterior y que también está abierto a nuevas ideas y experiencias externas.

Este proceso de aprendizaje y de la acumulación de conocimiento es definido por **R. Cappellin** (2002) como un proceso de adaptación y de co-evolución de las relaciones entre los nodos de una red local. En particular, las teorías de aprendizaje en organizaciones ponen énfasis en los procesos cognitivos entre los actores de una organización, el papel de las reglas, y los procesos interactivos de acumulación de conocimiento en organizaciones.

Igual que en los modelos de redes de neuronas, una innovación es el resultado de un proceso de aprendizaje adoptivo o de búsqueda, que conduce hacia una nueva conexión sináptica de varios nodos.

La sinapsis (de griego por el vínculo o la unión) es definida por **S. Boisier** (2002) como el contacto sin fusión entre el axón de una neurona y el cuerpo celular o dendritas de otra a cuyo nivel el impulso nervioso es transmitido de una célula a otra. Aparentemente este proceso involucra una transmisión química y eléctrica. La inteligencia parece ser una función directa de la densidad de sinapsis cerebral, esto es conexión, conectividad, y transmisión de “señales” (químicas, eléctricas, informativas, y otras).

S. Boisier introduce aquí el concepto de la sinergia cognitiva desarrollada como parte de un experimento en el desarrollo participativo regional. Él define a la sinergia cognitiva como la capacidad colectiva de llevar adelante acciones comunes basadas en una interpretación compartida de la realidad y su capacidad de producir cambios.

Nuevos mecanismos de aprendizaje a través de la interacción son identificados por **A. Bramanti** (1998), quien subraya las fórmulas competitivas originales en las cuales tanto los factores ambientales (la proximidad) y los factores emprendedores (el papel de liderazgo tomado por ciertos actores) coinciden para promover y sostener el proceso innovador (véase también **Lipparini and Lorenzoni**, 1995).

Según **Nonaka y Takeuchi** (1998) esto hace posible una ‘región de aprendizaje’ en capaz de integrar el conocimiento tradicional tácito o implícito, que está atado al contexto local, con el conocimiento codificado disponible a nivel mundial, para estimular el potencial endógeno regional.

Ellos postulan que existen cuatros ‘modos’ distintos de conversión del conocimiento: (1) desde el conocimiento tácito al conocimiento tácito, que llamamos socialización; (2) del conocimiento tácito al conocimiento explícito, o la externalización; (3) desde el conocimiento explícito al conocimiento explícito, o la combinación; (4) desde el conocimiento explícito al conocimiento tácito, o la internalización.

El objetivo explícito de una política de innovación a la escala regional puede ser el de ‘crear valor’ desde la información y el conocimiento inherente en los recursos humanos en el territorio local, como está indicado en

el enfoque de 'manejo del conocimiento' (knowledge management) que recién ha sido desarrollado en el campo de la economía de negocios.

Agregar valor, en los procesos del desarrollo territorial es facilitado. Tal como dice **R. Camagni** (2002-2) "cada empresa y cada individuo, desempeñan acciones colectivas, facilitadas por confianza y capital social local, y si, de las múltiples interacciones siguen sinergias cognitivas relevantes, bien visibles en el milieu local, y si, por fin, estos procesos son alimentados por la vitalidad de las administraciones públicas locales, parece lícito pensar superar el individualismo metodológico que considera sólo cada empresa operar y competir, y más bien sostener la validez de un concepto colectivo, como el del territorio, afirmando que los territorios compiten entre ellos (a través de los instrumentos de la construcción de estrategias colectivas). En este sentido una localidad puede ser definida como una matriz de relaciones entre individuos parcialmente pero significativamente contenidas en términos espaciales. Ella se presenta en la forma de una densidad relacional auto-contenida, pero significativamente abierta ya sea con respecto con el ambiente natural, o el ambiente social, que facilita el aprendizaje para mejorar las prestaciones del sistema. En cuanto establece una correspondencia entre proximidad de los procesos económicos individuales y frecuencia de las interacciones económicas, es decir las transacciones de materia/energía e informaciones."

R. Camagni estudia profundamente las características de los procesos colectivos de aprendizaje: "El aprendizaje de un sistema complejo puede ser considerado como la capacidad de realizar cambios estructurales funcionales para el mantenimiento o mejoramiento de sus prestaciones. El aprendizaje puede ser conceptualizado como un fenómeno puramente mental, que genera (potencialmente) cambios en la estructura y en los procesos, y, por fin, en las prestaciones del sistema.

El cambio de este flujo circular de acciones es, en el lenguaje de la economía, una innovación. El aprendizaje consiste en la relación entre ambiente y sistema, en el sentido de la capacidad de incorporar en el sistema la capacidad de producir innovaciones, que producen cambios adoptivos a mejorar el sistema y los efectos en el ambiente.

Esta perspectiva, de tipo fenoménico, permite también integrar la perspectiva substancial, que diferencia la dimensión mental (pensamiento, aprendizaje) de la dimensión física (acción, proceso económico). En este caso se puede estudiar el proceso mental a través del cual ha sido diseñado el cambio.

Lo que llamamos, entonces, aprendizaje es nada más que el cambio de la estructura relacional del sistema, que puede también substanciarse en un cambio de otras partes de su estructura (cambio estructural), que después llega a un cambio del proceso.

De hecho los procesos mentales son generados por el sistema cognitivo, y, por lo tanto, es necesario introducir el fenómeno del cambio del mismo sistema cognitivo para que pueden incrementarse las capacidades de aprendizaje. Este tipo de cambio - que podemos llamar meta-aprendizaje- mejora las capacidades del individuo o de la organización en modificar su propio comportamiento en un momento cualquiera en el futuro, cuando es necesario enfrentar flujos continuos de problemas en un ambiente en evolución.

El organismo que favorece el proceso de meta-aprendizaje, es el capital social local, en cuanto ello es una forma de conocimiento funcional a los procesos comunicativos, sus capacidades cognitivas agilizan la acumulación, y la re-formulación de los sistemas relacionales entre los agentes frente a los problemas que ocurren. Cuanto más aumenta el conocimiento de los agentes sobre las potencialidades relacionales del territorio, tanto más eficaz es la re-formulación mencionada y más fácil y rápida la respuesta inteligente.

Por eso el contexto local facilita, a través de relaciones de proximidad (territorial, cultural, social, económica), la relación del capital social con el aprendizaje y permite soluciones competitivas para el desarrollo, teniendo en cuenta los aspectos sociales y ambientales, que forman parte de los intereses de los agentes locales."

Resumen

Los procesos económicos locales pueden ser definidos como la capacidad de los actores locales de encontrar las soluciones apropiadas a las necesidades y problemas relacionados a lograr la competitividad y el bienestar. Éste es el resultado de un proceso de aprendizaje que procede a través de errores y experimentos, aplicando cada vez más lo aprendido de experiencias anteriores y también abierto a experiencias nuevas.

Los entornos locales representan el lugar donde las múltiples relaciones colectivas producen sinergias cognitivas, facilitadas por la proximidad y la colectividad, caracterizadas por las transacciones energía-materia, a través de caminos de información y conocimiento.

El capital social facilita el proceso de meta-aprendizaje, siendo éste una forma de conocimiento funcional por los procesos de comunicación, representando la forma cognitiva que acrecienta la acumulación y la reformulación de los sistemas de relaciones entre los actores por la solución innovadora de los problemas.

Entonces, el contexto local facilita las relaciones del capital social con el aprendizaje colectivo, a través de la proximidad (territorial, cultural, social y económica) y permite las soluciones innovadoras, tomando en cuenta los aspectos sociales y ambientales que constituyen los intereses de los actores locales.

Pregunta número 4: ¿Cómo pueden las estrategias de desarrollo territorial combinar eficiencia y equidad, la atracción de los recursos externos y satisfacción de los actores internos?

Enfoque: la valoración del potencial local, la inclusión de la gente más excluida

R. Coturruelo (2001) concibe el desarrollo territorial como un proceso con múltiples objetivos. Estos son:

- Eficiencia en la asignación de recursos, para la Competitividad territorial
- Equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, para la Cohesión social
- Equilibrio del Entorno Medioambiental, para la Conservación del sistema productivo-territorial

Con respecto a estos objetivos, **R. Camagni** (2002-1) identifica tres estrategias posibles: utilizar la influencia política para asegurar las transferencias públicas (una estrategia que es solamente defensiva, costosa y debe ser rechazada); mejorar la competitividad del sistema local; o atraer la inversión de otras regiones o del extranjero.

Estas estrategias están referidas, según **E. Valdani y F. Ancarani** (1999) a la atracción. La relación que une los lugares a sus públicos o clientes externos es la atracción, en el sentido de que las políticas que son adoptadas por un lugar tienen el propósito de animar las empresas, inversores, turistas, etc., a entrar a el área. La relación que une los lugares y sus públicos o clientes internos es la satisfacción, en el sentido de que las políticas adoptadas por un lugar tienen el propósito de asegurar la satisfacción de los habitantes actuales (las ciudadanos y las empresas) y la de los actores involucrados en la planificación estratégica local, (Las Cámaras de Comercio, las agrupaciones industriales y de consumidores, las organizaciones de turismo, etc.).

Queda claro que hay una relación cíclica entre satisfacer a los clientes internos y atraer a los clientes externos, que debe conducir a un aumento continuo en el valor del lugar mismo. Cuanto más atractivo es el lugar, más le fascina a los distintos públicos, y esto aumenta la satisfacción de los interesados y les ofrece un mejor valor. Este aumento en valor debe animar a los interesados a aceptar los esfuerzos e inversiones necesarios para mejorar aún más lo atractivo del lugar, y entonces establecer un círculo virtuoso de satisfacción-atracción-valor.

La experiencia de la Unión Europea es al respecto bastante interesante, especialmente la realizada por el programa **LEADER** que identifica tres premisas básicas por la elaboración de una estrategia efectiva:

- la primera es el análisis comparado del pasado y del presente; permite definir una serie de necesidades de innovación importantes para el territorio;
- la segunda consiste en encontrar uno o más “tema(s) federador (es)” que puedan responder a las necesidades de innovación y a la vez dar una perspectiva en un horizonte más lejano;
- finalmente, es indispensable un enfoque territorial global, en particular, para definir los desequilibrios existentes y las sinergias que deben tenerse en cuenta para dar forma a estos ejes estructuradores.

De esta manera **LEADER** (1999) logra establecer dos posibles estrategias con las cuales se puede empezar: elegir una puerta de entrada o adoptar la “estrategia del sembrador”, como la promoción de la imagen del territorio o el desarrollo de una fuente energética alterna, o la combinación de varias acciones que se

destinan a la diversificación de un sector económico amenazado, o también un trabajo de movilización, formación profesional, valorización del patrimonio, etc.

Las puertas de entrada deben elegirse entre los elementos clave puestos de relieve en el análisis del capital territorial y las interacciones entre sus componentes y que se consideren prioritarios, ya sea para valorizar una especificidad, corregir un desequilibrio, aprovechar una oportunidad, poner fin a una amenaza, etc. Para optimizar el efecto buscado, se pueden entonces concentrar recursos financieros en una serie de acciones ejemplares, conectadas entre sí, orientadas a la producción de un efecto demostrativo. Se pueden también combinar acciones innovadoras con acciones que lo son menos, pero que, de forma conjunta, produzcan el resultado buscado.

A diferencia de esta estrategia de “puertas de entrada”, se encuentra la denominada “del sembrador”, que consiste en lanzar acciones en varias direcciones, esperando que una u otra logre “germinar”. A menudo se adopta en los territorios que sufren bajas capacidades de iniciativa: el hecho de trabajar para el fomento de todo tipo de iniciativas favorecerá el desarrollo de capacidades que permitan a continuación orientar las acciones en un sentido más preciso.

Desde un punto de vista práctico la principal lección son que se pueden aprender del **LEADER** es que una estrategia tiene que seguir un proceso que incluya:

Un hilo conductor, que está representado por los elementos específicos del territorio, para valorizar las especificidades del territorio, y que sólo muy pocos pueden aún apostar por productos y servicios estandarizados.

Un enfoque centrado en la idea de proceso y en una visión integrada del conjunto que se inscribe en el tiempo y en el espacio, sin “quemar etapas”. Las acciones se enriquecen progresivamente y se conectan en un orden lógico, volviéndose al mismo tiempo cada vez más elaboradas. Una visión sistemática global es un elemento clave de la estrategia territorial. Tiene por objeto comprender cuáles son las interacciones que deben crearse entre elementos dispersos; las acciones aisladas, no inscritas en un enfoque sistemático, son raramente positivas, sobre todo en territorios con una estructura de población caracterizada por la dispersión y la insuficiencia demográfica.

Un enfoque sistemático permite ir más allá de las aproximaciones de carácter “simplista” para pasar a aproximaciones de tipo “incentivador”, como, por ejemplo, la reagrupación de distintas categorías de agentes entorno a un proceso concertado.

Una aplicación orientada hacia la búsqueda sistemática de efectos multiplicadores, que son de varios tipos; puede tratarse de:

- acciones de efecto incentivador para otros proyectos, como, por ejemplo, el lanzamiento de una marca, de una empresa de comercialización, la creación de un centro de informaciones turísticas, etc.;
- acciones innovadoras que pueden reproducirse sin modificaciones cuando el mercado es suficientemente amplio para absorber otras iniciativas del mismo tipo (lanzamiento de un nuevo producto que puede convertirse en símbolo del territorio, por ejemplo);
- acciones no reproducibles pero que aplican nuevas prácticas o formas de organización, pudiendo por lo tanto ser objeto de transferencia parcial a otros sectores o actividades.

L. Van Hemerlyck (2002) pone particular atención en el mejoramiento de:

- las condiciones locales de desarrollo (la infraestructura territorial, el medio ambiente, los servicios, la identidad y la imagen, la educación y la cultura)

- las condiciones para facilitar los emprendedores (los sistemas de información, la formación, la transferencia de tecnología, la creación de nuevas empresas pequeñas, mejorar asociaciones y agrupaciones)
- el desarrollo de la mano de obra (la formación, la protección de los trabajadores, puestos de trabajo para los jóvenes y las mujeres)
- la participación mixta de los actores privados y públicos (las asociaciones, el liderazgo, la capacitación de las autoridades locales, canales permanentes de participación, maneras específicas de participación)

¿Cuáles pueden ser, específicamente, los aspectos específicos de una estrategia que combine la competitividad con la inclusión social?

J. R. De Souza Filho (1999) da la primera repuesta, identificando “dos dimensiones del desarrollo regional endógeno. La primera es la económica, en la cual la sociedad empresarial local utiliza su capacidad para organizar, de la manera más productiva posible, los factores productivos de la región. La segunda es la socio-cultural, donde los valores y las instituciones locales sirven de base para el desarrollo de la región. (**Vázquez Barquero**, 1988).

De forma antagónica al pensamiento normalmente asociado con las teorías endógenas, no se busca, en este enfoque, el cerramiento o el aislamiento regional, ni tampoco el auto centrismo y la autosuficiencia. La idea de desarrollo endógeno moderno se basa en la implementación de políticas de fortalecimiento y la *calificación* de las estructuras internas, buscando siempre la consolidación de un desarrollo originado localmente, criando condiciones sociales y económicas para la generación o la atracción de nuevas actividades productivas, dentro de la perspectiva de una economía abierta.

Un gran avance de la teoría regional endógena moderna es considerar la importancia de la sociedad y de las relaciones sociales en el proceso de desarrollo de la región. Más aún, en la visión de **S. Boisier** (1997) la sociedad civil, las formas locales de solidaridad, la integración social y la cooperación pueden ser consideradas el agente principal de la modernización y de la transformación socio-económica de una región.

La importancia de la sociedad civil y de las relaciones sociales es con el mismo énfasis defendida por otros investigadores del desarrollo endógeno. “Una de las claves del desarrollo local reside en la capacidad de cooperación entre sus actores. También conviene particularizar la análisis de las formas de cooperación institucional o voluntaria que se producen entre ellas contando con que el objetivo sea el desarrollo local.” (**Goddard** et al., 1987).

Antonio Vázquez Barquero (1988) argumenta que el desarrollo regional endógeno, al considerar y dar relevancia a la sociedad civil local y a sus procesos de organización y relación social, permite que la región alcance un crecimiento equilibrado y sostenido al largo plazo, sin entrar en conflicto directo con la base social y cultural de la región. En sus palabras:

Normalmente la fuerte identidad de la cultura local tiende a asimilar las nuevas realidades productivas y los nuevos esquemas de relaciones sociales, y los nuevos valores encuentran un eco favorable en las zonas del desarrollo local. De esta manera, tienden a integrarse con un mínimo de costos sociales y culturales, ya que son repuestas viables a los problemas locales. Las actividades industriales se integran a la vida social y a la cultura local, incorporando nuevos valores que desarrollan y potencian los antiguos, sin crear conflictos o contradicciones en el proceso de adaptación.

Partiendo de estas mismas suposiciones, **Robert Putman** (1996) estudia los diversos aspectos que condicionan las diferencias regionales encontradas entre el norte y el sur de Italia. Una de sus más importantes conclusiones es la percepción de que “En la Italia contemporánea, la comunidad cívica está estrictamente ligada a los niveles de desarrollo social y económico.”

G. Canzanelli (2001) subraya este punto.

Las partes interesadas locales, una vez que se pongan de acuerdo sobre los objetivos y estrategias de desarrollo, tienen la habilidad de identificar y crear nuevas oportunidades.

Conocen su potencial, suelen hacer actividades con conocimientos antiguos, y saben aprovechar sus recursos; si logran coordinar sus esfuerzos, encontrarán recursos de inversión; entienden que tienen que dar prioridad al desarrollo más que a sus intereses personales. Todo esto liberará nuevas ideas y nuevos esfuerzos, posibilitando la realización de productos y servicios para el mercado, más que en el caso de una política generalizada y diferencializada al nivel nacional, aunque se requiere una política de apoyo a las nuevas empresas pequeñas y ésta se debe coordinar con las iniciativas locales. El ambiente o milieu creado al nivel local es ciertamente más adecuado para enfrentar y resolver diferentes problemas tales como el desempleo, los negocios pequeños, los servicios para los negocios, la igualdad de géneros, y las relaciones armónicas entre los intereses económicos y sociales, y con las instituciones y autoridades públicas.

Una vez que una o más posibilidades son identificadas como un vehículo para la competitividad, un sistema de empresas locales vinculados (la cadena territorial de valor) será establecido para proveer los servicios, suministros, y recursos necesarios, y nuevos puestos de trabajo serán creados.

Las ADELs (Agencias de Desarrollo Económico Local) establecidas por la OIT, el PNUD, el UNOPS y la Cooperación Italiana crearon en Centroamérica más que 15.000 puestos de trabajo en los primeros cinco años de existencia, y más de 7.000 pequeñas empresas o cooperativas.

Los recursos humanos son el la columna vertebral de las políticas de desarrollo económico local. Utilizando toda la inteligencia, las capacidades, los potenciales, y los conocimientos de los hombres y mujeres, se abre la posibilidad de estimular y realizar relaciones, ideas, proyectos y redes. Sin duda, las iniciativas nacionales no pueden ser tan difundidas como para contactar y estimular todos los recursos escondidos que tiene un cierto lugar.

Al nivel local, se muevan tres procesos específicos:

1. La proximidad, que facilita hacer contactos y vínculos con casi toda la población (directamente o a través de representantes)
2. La participación de todos, sin exclusión, que hace que la contribución de cada uno sea un valor agregado a la economía en general, y que reduce los posibles conflictos futuros. Para lograr un desarrollo sostenible, se necesita más alianzas y menos contradicciones.
3. La atención a la sostenibilidad, debido a la importancia que lo actores locales atribuyen al mantenimiento y mejoramiento de los recursos humanos u medioambientales a beneficio de las generaciones futuras.

El acceso de todos a la economía significa la implementación de mecanismos concretos, tales como el crédito, los servicios, la información, la orientación, la formación, etc. La experiencia enseña que estos mecanismos son más eficientes si están diseñados para las condiciones específicas de la población local tanto de hombres como de mujeres.

En los contextos donde hay pobreza, por ejemplo, los esquemas nacionales de crédito muchas veces fallan, y los negocios privados también encuentran que su supervivencia es difícil.

En el primer caso los bancos no están dispuestos a prestar dinero a los pequeños emprendedores (más aún si son mujeres), estimular y apoyar la gente a presentarse para un empréstito queda afuera de sus compromisos, la vuelta del crédito tiene costos muy grandes de seguimiento, y es difícil manejar un banco en estas circunstancias, más aún si la gente no percibe que el dinero y la institución pertenezcan a su comunidad.

En estas circunstancias se vuelve casi imposible hacer coincidir la oferta y la demanda de crédito.

En el segundo caso, las iniciativas que proveen servicios para los negocios en los territorios pobres enfrentan diversos problemas. Muchas veces los emprendedores pequeños no conocen los servicios que podrían usar para mejorar sus negocios; no están acostumbrados a relacionarse con los consultores. Aún en aquellos casos donde se puede superar el escepticismo inicial, los emprendedores pequeños usualmente no tienen los recursos suficientes para pagar la cuota por los servicios. Además, las necesidades que tienen los emprendedores usualmente son tantas (asistencia técnica, administración y contabilidad, comercialización, etc.) que puede ser que sea muy difícil satisfacer la demanda.

Dos factores principales parecen crear problemas cuando los servicios de negocios están ubicados en las áreas marginales: a) la necesidad de estimular a los emprendedores locales, informándoles de la importancia de los servicios de capacitación y de asesoría que les son disponibles. De hecho, este problema no puede ser resuelto simplemente con un enfoque orientado al mercado; y b) alcanzar a la auto-sostenibilidad.

Si esto es válido en general, cada localidad organizará los servicios y el acceso en la manera más apropiada, según las necesidades locales. El diseño dependerá de la densidad de la población, la comunicación, los sectores económicos predominantes, el nivel de educación de la población, la homogeneidad cultural, y los objetivos específicos. En las áreas rurales, los servicios para agricultores pueden ser relevantes; en las áreas urbanas los servicios a las pequeñas empresas podrían ser la prioridad; a veces, sobre todo al principio, la capacitación será prioridad; los esquemas de crédito podrían ser una forma de fuente de recursos o de líneas de solidaridad, o los programas de micro-crédito. Se pondrá una atención especial en las necesidades de la mujeres y de la gente discapacitada; estudios especiales del impacto ambiental se llevarán a cabo en las áreas en riesgo, y mecanismos que faciliten la conversión económica de las plantas grandes a plantas chicas, o de propiedad pública a privada podrían ser útiles en casos particulares. En cuanto a los varios objetivos, se podrían diseñar diferentes esquemas de acceso si el empleo es el propósito principal, o la rehabilitación económica y conversión, o la promoción agrupada, o el apoyo a cooperativas.

Todo esto significa que el acceso a los medios de producción, el conocimiento, la información y la tecnología depende de las condiciones específicas de las mujeres y los hombres que demanden el acceso. Las intervenciones nacionales en este campo sólo pueden proveer un apoyo general, y no pueden tomar en cuenta todas las especificaciones nacionales, a menos que estén diseñadas a través de una articulación difícil, donde cada caso distinto es previsto.

E. Blakely (1994) detalla las distintas estrategias de desarrollo posibles, según tres objetivos básicos:

1. Crear empleos de calidad para la población actual. El enfoque de la planificación económica y laboral es crear empleos para y con la población de la comunidad. Este enfoque es preferible a los de contar con enfoques que atraen nuevos empleadores.
2. Lograr la estabilidad económica local. El desarrollo económico será exitoso sólo si la comunidad tiene un enfoque específico de satisfacer las necesidades del sector de los negocios (por ejemplo, tierra, financiamiento, mano de obra, infraestructura, asesoría técnica)
3. Construir una economía y fuentes de empleo diversificados. No importa si la comunidad es de alta de baja tecnología, porque en todo caso tiene que tener una base amplia para proveer el empleo estable a todos los habitantes.

La mejor estrategia de crear empleos es una que ponga hincapié en *aumentar el empleo 'básico'*. El empleo básico supone actividades empresariales que proveen servicios principalmente fuera del área local vía la venta de bienes y servicios cuyos ingresos sean dirigidos al área local en la forma de salarios, pagos a proveedores, e inversiones.

una oficina local de una industria representa a la oficina central, el resultado es también un aumento en el empleo básico. El empleo 'no-básico' es asociado con los servicios y las actividades empresariales que sirven principalmente al área local. Las fuentes de recursos, entonces, vienen de la comunidad.

E. Blakely (1994) distingue cuatro enfoques estratégicos.

1. la localidad o la estrategia de desarrollo físico
2. el desarrollo empresarial
3. el desarrollo de los recursos humanos
4. el desarrollo basado en la comunidad.

En la mayoría de los casos, un plan estratégico incorporará distintos elementos de estos enfoques, dependiendo de las necesidades y circunstancias locales.

Cada uno de los estos elementos es parte de la mezcla de enfoques que la comunidad desarrolla para crear una estrategia local de desarrollo económico. Es decir, las estrategias, a igual que los problemas, son únicas en su desarrollo y en su implementación.

A. Rodrigues Posé (1994) prevé una visión estratégica equilibrada, consolidada a través de un círculo virtuoso de las empresas locales, o de la infraestructura y el mercado laboral. (véase el cuadro.)

El **Banco Mundial** (2003) ofrece un marco útil y herramientas para operar. Aconseja, como primer paso, tener un enfoque integrado que incluya temas sociales y ambientales, además de económicos. Es decir:

- Una estrategia cuidadosamente desarrollada por todos los involucrados y basada en una visión común.
- Un rango de proyectos para el corto, mediano y largo plazo, para impulsar las asociaciones y para dar confianza a los involucrados.
- Líderes locales influyentes que ofrezcan compromiso, credibilidad y que tengan la habilidad de unir a todos los involucrados.
- La capacitación de los gerentes y los equipos locales es imprescindible por la implementación de los proyectos
- Las autoridades locales tienen que sentirse identificadas con la estrategia de Desarrollo Económico Local y deben tener la voluntad política de implementarla.
- El apoyo político, financiero y técnico de otros niveles del gobierno agrega valor.
- Los proyectos y los planes de acción deben ser emprendidos sólo cuando hay un gerente o actor que esté claramente identificado como el responsable

Según el Banco Mundial, los elementos principales de la estrategia son:

a) Crear una Visión. La visión compartida por todos los involucrados debe ser una descripción del futuro económico preferido por todas las partes involucradas para la comunidad. Mientras que puede ser que sea una visión que no se va a lograr plenamente, si logra dar a la comunidad un sentido claro de dirección. Es sobre la base de la visión de que metas, objetivos, programas, y planes de acción de los proyectos serán desarrollados.

b) Desarrollar Metas. Las metas indican más específicamente los resultados que la comunidad esperar logra. Las metas son mucho más descriptivas y concretas que una declaración de visión y deben emerger directamente de las conclusiones de un estudio de la economía local. El objetivo toma cada meta y lo divide en elementos distintos.

c) Desarrollar Objetivos Específicos. Objetivos son aún más específicos. Se los debe poder medir y definir en cuanto al tiempo. La meta es usar las ventajas, superar las debilidades, explotar las oportunidades y confrontar las amenazas identificadas durante el estudio de la economía local.

d) Seleccionar Programas. Es claro que el desarrollo económico local (DEL) puede incluir un rango amplio de intervenciones. Los siguientes diez áreas de programación cubren los programas de DEL usados con más frecuencia.

Estimular SMME Crecimiento de Empresas Locales

Estudios y visitas de retención de los negocios; Asesoría técnica a los negocios; Asesoría y apoyo financiero; Políticas de abastecimiento público y campañas para promover el consumo de productos locales; la Provisión de predios y locales para la industria, Clubes de Exportadores.

Estimular las Nuevas Empresas

Provisión de financiamiento para los nuevos negocios; Provisión de espacios pequeños y organizados de trabajo; Asesoría técnica en administración de empresas; Apoyo al establecimiento e implementación de redes empresariales formales e informales; Programas de mentores en administración.

Mejorar el Clima Local de Inversión Financiera

Tierra y bienes raíces; Control en Planificación y Desarrollo; Provisión y mantenimiento de infraestructura; Registro y permisos de negocios; Sistema local de Hacienda; Salud y seguridad (incluyendo del medio ambiente); Operaciones y procedimientos internos; promoción y marketing de inversión; Información al público, Corrupción, Programas para reducir trámites.

Promover la Inversión Interna

Estrategias de marketing cuidadosamente preparadas; Clima estable macro-económico; ambiente estable político y de regulaciones; Predios y locales disponibles; Transporte y servicios públicos disponibles, apropiados y confiables; Mano de obra calificada y disponible; Recursos y proveedores disponibles; Instituciones apropiadas de educación, formación e investigación; Buena calidad de vida; Sistemas de regulación y de impuestos que se puedan entender; Esquemas de incentivos.

Las estrategias de inversión interna tendrán más oportunidad de lograr sus metas cuando formen parte de una estrategia más amplia de DEL, cuando la comunidad tenga la infraestructura apropiada liviana y sólida ya instalada o disponible para apoyar las posibles inversiones, y cuando las inversiones buscadas coincidan con la ventaja competitiva de la comunidad receptora (normalmente, un enfoque de sector o de grupo tendrá más posibilidades de ser exitoso.)

Inversión en Infraestructura Estratégica Sólida

Caminos claves de acceso; Puertos y aeropuertos locales; Predios y edificios industriales; árboles y diseños paisajísticos integrales; Parques científicos; Predios comerciales; Disponibilidad de agua industrial y potable; Sistema de aguas negras; Sistemas de telecomunicación; Sistemas de energía; Mejoramientos del medio ambiente; instalación de tecnologías de prevención del crimen.

Inversión en Predios para las Empresas

Programas de rehabilitación de sitios en desuso; Adaptación de edificio en desuso; Preparación de predios industriales y comerciales; Modernización de predios industriales viejos o abandonados; Desarrollar parques industriales; Parques de empresas o de ciencia.

Inversión en Infraestructura Liviana.

Facilitar o proveer formación técnica; Proveer más educación con un enfoque en negocio y más acceso a la educación; Apoyar la investigación y el desarrollo; Proveer servicios de Asesoría a las empresas; la provisión de acceso al capital y financiamiento; Apoyar el desarrollo de asociaciones de negocios; Mejorar los servicios estatales para los negocios; Estrategias de inclusión social; Medidas de prevención del crimen.

Desarrollo de Sectores y de Grupos de Negocios

Desarrollar agencias de desarrollo y de redes; Apoyar la investigación conjunta; Desarrollar acuerdos de abastecimiento público y de compra de productos locales enfocados en grupos particulares; Proveer información específica para grupos de negocios; Desarrollar esfuerzos de marketing para grupos de negocios; Desarrollar programas de educación y formación según la demanda.

Estrategias de Regeneración y de Objetivos

Esquemas de mejoramiento de los centros urbanos; Estimular la inversión en áreas de crecimiento; Estimular la inversión en lugares estratégicos; Recapacitación de los trabajadores desocupados; Apoyo en la búsqueda de trabajo; Formación de emprendedores y programas de apoyo a SME; Fortalecer la confianza de la comunidad.

Integración de los Trabajadores con Bajos Ingresos o de Baja Empleabilidad

Enfocarse en los grupos marginales; Formación lingüística; Programas de primer contrato y de reformación de habilidades; Mejorar el nivel de educación; Capacitación emprendedora; Ayudar a las mujeres a tener acceso al empleo y a los programas de auto-empleo; Programas de micro-crédito; Programas de experiencia de trabajo; Desarrollar programas de mentores; Programas de conocimiento de salud; Desarrollo de centros comunitarios.

Finalmente, **E. Valdani y F. Ancarani** (1999), haciendo referencia a la literatura académica y de administración sobre el marketing de lugares (Flipo, Textier, 1992; Textier, Valla, 1992; Kotler, Haider, Rein, 1993; Van den Berg, Bromezza, Van der Meer, 1994; Gold, Ward, 1994; Smith, 1994; Kotler, Jatusripitak, Maesincee, 1997; Jensen-Butler, Shachar, van Weesep, 1997; Ward, 1998; Kotler, Asplund, Rein, Haider, 1999) ponen atención en el marketing estratégico, identificando cuatro palancas estrategias:

1. la planificación de la combinación más adecuada de bienes y servicios territoriales;
2. la creación de incentivos para los usuarios de estos productos y servicios;
3. el mejoramiento del acceso a los productos y servicios territoriales
4. la promoción de la imagen de los valores del lugar para asegurar que los usuarios potenciales conozcan sus ventajas.

Resumen

Dos son las posibles estrategias con las cuales se puede empezar el desarrollo local: elegir una puerta de entrada o adoptar la “estrategia del sembrador”, sin embargo cada estrategia tiene que seguir un proceso que incluya: un hilo conductor, un enfoque centrado en la idea de proceso, una visión integrada del conjunto que se inscribe en el tiempo y en el espacio, sin “quemar etapas, una aplicación orientada hacia la búsqueda sistemática de efectos multiplicadores, acciones de efecto incentivador para otros proyectos, acciones innovadoras.

Cuatro posibles enfoques estratégicos se suelen seguir, así como ello basado en el desarrollo físico, o el desarrollo empresarial, o el desarrollo de los recursos humanos o el desarrollo basado en la comunidad. La idea de desarrollo endógeno moderno se basa en la implementación de políticas de fortalecimiento y la calificación de las estructuras internas a los lugares, buscando siempre la consolidación de un desarrollo originado localmente, creando condiciones sociales y económicas para la generación o la atracción de nuevas actividades productivas, dentro de la perspectiva de una economía abierta.

Al nivel local, el desarrollo puede más adecuadamente responder a los desafíos sociales y ambientales, combinando eficiencia y equidad, debido a tres procesos específicos: la proximidad, la participación, la atención a la sostenibilidad.

La sociedad civil local, de hecho, y sus procesos de organización y relación social asume un papel relevante para permitir que la región alcance un crecimiento equilibrado y sostenido al largo plazo, sin entrar en conflicto directo con la base social y cultural de la región.

Hacen falta instrumentos adecuados para poder implementar estas estrategias, así como experimentado en muchos países en vía de desarrollo con estructuras específicas, como Agencias de desarrollo socio-económico local.

Pregunta número 5: ¿Cómo se puede traducir todo esto en mejores resultados productivos y valor agregado?

Enfoque: la cadena de valor territorial y el proceso de planificación

Vasquez Barquero (1998) apoya la idea central que “los factores dinamizadores de un ámbito local/regional son fundamentalmente endógenos. En consecuencia, el “crecimiento regional creativo” o la gestación de un entorno territorial que estimule la innovación del tejido productivo y empresarial, constituyen aspectos cruciales en el diseño de estrategias de desarrollo.

A. Magnaghi (2000) insiste que el territorio ha llegado a ser el lugar de la creación de la ‘cadena de valor’ y localiza su epicentro en la modalidad de propiedad y en la gestión de este valor agregado. La verdadera cuestión es la de la sostenibilidad política, que, como consecuencia, es también una cuestión de cómo los actores locales dominan el valor agregado que se produce en el territorio. Fortalecer a los actores productivos (o a los que podrían producir, si fueran valorizados) es el mejor camino para crear una ‘sociedad local,’ lo que significa permitir el crecimiento de formas de auto-gobierno. Este crecimiento requiere una gobernanza sostenida por procesos participativos y la concentración, en la dirección de ‘pactos sociales compartidos’ que apunten a un desarrollo basado en la valorización del patrimonio territorial.

G. Canzanelli (2002) identifica el potencial endógeno como “el conjunto de los recursos de diferente naturaleza, que se pueden aprovechar para construir un desarrollo sostenible y competitivo, en cuanto no todos los recursos disponibles en un determinado territorio para considerar ellos como base para un futuro desarrollo duradero.” Enfatiza el concepto de M. Porter (1998) que muestra que las ventajas competitivas consisten en factores que dan una distinción específica a los productos locales en comparación con los demás, con referencia particular al uso, el valor, la calidad, el precio, etc.

Frecuentemente, esta ventaja competitiva se deriva de una competitividad sistémica que facilita el éxito de las pequeñas y medianas empresas, principalmente a través de modalidades cooperativas y competitivas. Se hace evidente también a través de formas de marketing territorial, más allá del comercio individual.

De particular significancia son: una configuración (relacionada con la competencia) de la infraestructura material (transporte, comunicación y sistemas de energía) y las políticas sectoriales, sobre todo de educación y formación, de investigación y tecnología; una política de comercio específicamente formulada (por ej. estándares ambientales y de seguridad técnica) y sobre todo, el apoyo selectivo a los grupos emergentes de negocios, que contribuyan al surgimiento de ventajas competitivas locales específicas.

El **Centro Internacional de Ciencia** (2000) comparte la opinión de que la ventaja competitiva no se crea dentro de una sola empresa. La eficiencia en las operaciones internas es una condición necesaria – pero insuficiente- para competir al nivel global. Los factores externos a la empresa- pero que son internos a la economía regional- son cada vez más importantes para la creación de una ventaja competitiva. Cada empresa forma parte de una agrupación de empresas, proveedores, clientes, proveedores de servicios y de organizaciones de apoyo interrelacionados.

M. Porter (1998) define a las ‘Agrupaciones’ como concentraciones geográficas de empresas, proveedores especializados, y proveedores de servicios interconectados, e instituciones asociadas en un determinado campo que están presentes en una nación o región. Las agrupaciones surgen porque estimulan la productividad de las empresas, creciendo así su competitividad. El desarrollo y el mejoramiento de los grupos es una tarea importante para gobiernos, empresas y otras instituciones. Las iniciativas para desarrollar los

grupos son una importante nueva dirección en política económica, siguiendo esfuerzos previos de estabilización macroeconómica, privatización, apertura de los mercados, y la reducción en los costos de los negocios.

La geografía económica en la época de la competitividad global involucra una paradoja. Aun mientras las viejas razones para el agrupamiento han disminuido con la globalización, nuevas influencias de grupos sobre la competencia han tenido una creciente importancia en una economía que es cada vez más compleja, dinámica y basada en el conocimiento. Los grupos representan una nueva forma de pensar las economías nacionales, provinciales y locales, y hacen necesario nuevos roles para empresas, gobiernos y otras instituciones en el mejoramiento de la competitividad.

C. Bekar y R. G. Lipsey (2002) afirman que los economistas están cada vez más dispuestos a aceptar el mensaje de Joseph Schumpeter de que el cambio tecnológico endógeno es la fuente más importante del crecimiento económico al largo plazo. Uno de los aspectos de las economías de innovación es el agrupamiento de los agentes de la innovación- (empresas, usuarios, universidades, unidades gubernamentales de investigación, etc.) La economía de red emergente conduce hacia un desarrollo más parejo, más intensivo, y más continuo y hacia relaciones más íntimas adentro de las empresas mismas y entre empresas y organizaciones gubernamentales. El concepto de agrupamiento abraza este nuevo paradigma y nos ayuda a entenderlo de forma coherente y sistemática.

El agrupamiento es un viejo fenómeno. Por ejemplo, en las ciudades medievales, las personas que ejercían un solo oficio solían juntarse en un solo área. En tiempos más modernos, se ha producido el agrupamiento de muchos productos tradicionales, como la cerámica y cubertería inglesa, los zapatos y artículos de moda italianos, y los bienes de consumo duraderos alemanes. Al principio del siglo XX, Alfred Marshall sugirió tres razones fundamentales para el agrupamiento: 1) las empresas tienen acceso a un fuente local de mano de obra especializada, 2) las empresas están cerca de un conjunto de inversiones en infraestructura, 3) las empresas son más capaces de generar y compartir nuevas ideas.

Siguiendo a **Coase**, los economistas suelen explicar los límites de las empresas por actividades que serían mejor coordinadas por otras no pertenecientes al mercado, que por lo tanto ocurren dentro de las empresas, y los que son mejor coordinadas por los mercados, y que por lo tanto ocurren entre las empresas. No obstante, con las empresas modernas hay todo un conjunto de interacciones que suceden entre ellas en vez de dentro de ellas pero que no son mediadas por el mercado. Estas actividades económicas no son coordinadas por la jerarquía dentro de la empresa, ni por los precios espontáneos del mercado, sino por grupos de empresas afiliadas o organizadas en red, que trabajan en cooperación mutua.

Para tener en cuenta el importante hallazgo de **E. von Hippel** (1988), hay que también explicar la difusión vertical del conocimiento- (o sea la difusión del conocimiento para arriba y para abajo en la cadena de valor), que procede por distintos canales que los que eran tradicionalmente pensados:

1. Un canal para la difusión de nuevas ideas es la interacción entre miembros de la empresa que produzca la tecnología y los de la empresa que la utilice. Esta interacción ocurre entre gerentes, ingenieros, gerentes de compra, trabajadores, etc., a través de canales formales o informales.
2. Otro canal por el cual se puede difundir las innovaciones orientadas por los usuarios es cuando otro usuario de una tecnología la toma como propia, formaliza su producción y la ofrece al mercado.
3. Otro canal es a través de decisiones formales de compra comunicadas entre las empresas. Por ejemplo, von Hippel cita el uso de la orden de compra.
4. Von Hippel documenta un cuarto canal que es el intercambio informal de conocimiento. Los técnicos intercambian conocimientos aun entre empresas competitivas.

Con M. Porter se destaca que los agrupamientos representan una especie de nueva organización espacial entre mercado y jerarquía, como una alternativa de organizar las cadenas del valor. En comparación con las transacciones comerciales entre empresas dispersas y vendedores y compradores causales, la proximidad de las empresas y de las instituciones dentro un determinado territorio facilita una mejor confianza y una mejor coordinación.

Los países pobres tienen carencia de agrupamientos. Ellos compiten en el mercado mundial por el trabajo barato y las materias primas, sin embargo frente a las nuevas condiciones de la globalización, al pedido de la gente hacia un trabajo decente, este tipo de competitividad no va a funcionar por largo tiempo. La alternativa es justamente el desarrollo de economías locales y agrupamientos de empresas alrededor de cadenas productivas que valorizan el potencial endógeno. A continuación se ilustra un ejemplo de cadena de valor en el caso de la agroindustria.

G. Canzanelli (2002) subraya que las cadenas de valor proveen oportunidades para la gente sin recursos, por que:

- pueden ser involucrados en un sistema, con el liderazgo de la cámara de los negocios locales y apoyado por las redes locales, especialmente cuando el objetivo de la inclusión es compartido por todas las partes interesadas, como una herramienta con la cual utilizar todos los recursos escondidos del territorio
- en la cadena de valor, siempre existen negocios con pocas barreras para entrar en el mercado (por ejemplo, los sectores del turismo, los servicios, la agro-comida, las artesanías y el arte, etc.) y que pueden ser utilizados por gente con pocos recursos profesionales.

Él plantea lo que considera que la gente pobre necesitaría para aprovechar las oportunidades ofrecidas por la cadena de valor:

1. Información y estimulación.
2. Formación preliminar de emprendimiento
3. Apoyo para el inicio de las microempresas
4. De negocios embrionarios a negocios verdaderos
5. Formación en gestión de negocios
6. Ayuda técnica antes del comienzo del negocio
7. Crédito
8. Ayuda técnica después del comienzo del negocio.

A través de este ciclo la gente pobre puede ser incluida en un círculo virtuoso para el desarrollo, aunque este es necesariamente un proceso lento que sucede paso a paso.

El siguiente gráfico resume los procesos arriba mencionados a través de cuatro pasos ilustrados, donde el papel de una institución específica, tal como una Agencia de Desarrollo Económico Local, llega a ser crucial para administrar y armonizar el proceso en conjunto.

Resumen

El territorio ha llegado a ser el lugar de la creación de la 'cadena de valor' y favorece la gestión de este valor agregado. La verdadera cuestión es la de la sostenibilidad política, que, como consecuencia, es también una cuestión de cómo los actores locales dominan el valor agregado que se produce en el territorio.

Este valor requiere una gobernanza sostenida por procesos participativos y la concentración, en la dirección de 'pactos sociales compartidos' que apunten a un desarrollo basado en la valorización del patrimonio territorial, para generar una competitividad sistémica.

Una gobernanza que requiere eficiencia en las operaciones internas a las empresas, pero también externas, que son luego internas a la economía territorial, y a los agrupamientos de empresas, proveedores, clientes, proveedores de servicios, consumidores.

Con M. Porter se destaca que los agrupamientos representan una especie de nueva organización espacial entre mercado y jerarquía, como una alternativa de organizar las cadenas del valor. En comparación con las transacciones comerciales entre empresas dispersas y vendedores y compradores causales, la proximidad de las empresas y de las instituciones dentro un determinado territorio facilita una mejor confianza y una mejor coordinación

Las cadenas de valor, además, proveen oportunidades para la gente sin recursos, por que

- pueden ser involucrados en un sistema o pacto territorial, especialmente cuando el objetivo de la inclusión es compartido por todas las partes interesadas, como una herramienta con la cual utilizar todos los recursos escondidos del territorio*
- en la cadena de valor, siempre existen negocios con pocas barreras para entrar en el mercado (por ejemplo, los sectores del turismo, los servicios, la agro-comida, las artesanías y el arte, etc.) y que pueden ser utilizados por gente con pocos recursos profesionales*

Pregunta número 6: ¿Cómo pueden competir los territorios marginales en la economía global?

Enfoque: la ventaja competitiva y la competitividad sistémica

Esta pregunta implica de dos elementos que no son fáciles de reconciliar:

- a) *la competitividad*, que implica la disponibilidad de algunas ventajas competitivas, para vender productos y servicios en el mercado global
- b) *la brecha enorme* que existe entre los países desarrollados y en vías de desarrollo

Esto es, no obstante, controvertido.

F. Alburquerque (1999) resume los términos del problema en lo siguiente:

“a) el cambio estructural; b) la creciente globalización de importantes sectores de la economía internacional, en un contexto caracterizado por la desregulación financiera; c) la mayor apertura externa de todas las economías; d) la emergencia de bloques geoeconómicos como forma de respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes y a la necesidad de ampliar mercados; y e) las recurrentes prácticas de neoproteccionismo, en contraposición a las declaraciones habituales en favor del librecambio. Todo lo cual plantea mayores exigencias de competitividad, adicionalmente a los retos de mayor eficiencia productiva o productividad correspondientes a la fase de transición tecnológica estructural arriba señalada.

Sin embargo, a pesar de las frecuentes simplificaciones que a menudo suelen realizarse en sentido contrario, el sistema económico mundial está lejos de constituir "un mercado único y globalizado". En su lugar, hay que insistir en que coexisten en el citado sistema económico mundial un núcleo globalizado de actividades dinámicas cuyo ámbito de mercado es, en efecto, el mercado mundial, junto al cual existe también un grupo mayoritario de actividades económicas que se desenvuelven en mercados locales o nacionales.

Según cifras oficiales del Banco Mundial (1999), las exportaciones de bienes y servicios a nivel mundial suponen en 1997 solamente el 21% del PIB total en el mundo. Igualmente, según la misma fuente, la suma de las exportaciones e importaciones de mercancías en porcentaje del PIB, en 1997, es del 29,6%. Esto quiere decir que *la parte del producto mundial que no es objeto de transacciones comerciales internacionales es superior a las dos terceras partes del total de dicho PIB mundial*. 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 o trueque, las cuales 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 (como un mosaico de subsistemas locales de producción y eslabonamientos productivos de diferente calidad en términos de relaciones laborales, vinculados en redes globales de empresas), junto a otro núcleo diverso y mayoritario de actividades que se desenvuelven en ámbitos y mercados locales y nacionales, protagonizadas de forma predominante por microempresas y pequeñas y medianas empresas.

Es importante, pues, no confundir los desafíos del proceso de cambio estructural con los condicionantes y exigencias de la globalización, aunque debe reconocerse que existe

interdependencia entre ambos aspectos, es decir, los cambios tecnológicos tienen también una influencia importante en el aliento del proceso de globalización, del mismo modo que las mayores exigencias de competitividad en los mercados internacionales inducen igualmente a adoptar innovaciones para alcanzar mayores niveles de eficiencia productiva. Pero dicho esto, es claro que los citados procesos se refieren a esferas diferentes, siendo *los cambios estructurales un aspecto que apunta esencialmente a la producción (y a retos relativos al logro de mayor eficiencia en productividad), mientras que la globalización se refiere esencialmente a la circulación en los mercados internacionales y a exigencias relativas a la competitividad en ellos.*

La confusión de los desafíos internos existentes para un sistema productivo y contexto socio-institucional local (que apuntan esencialmente al nivel de eficiencia productiva), con las exigencias mayores de competitividad debidas al contexto externo actual, en un escenario de superior apertura de las diferentes economías, ayuda poco 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 en la que la competitividad difícilmente puede alcanzarse sin una previa base sólida de eficiencia productiva interna.

Similarmente, 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 más elegante pero imprecisa expresión con que se les denomina oficialmente).

J.C. Ickis (1998) hace referencia a **M. Porter** (1990), y a su dibujo de un diamante de ventaja competitiva para definir las dimensiones de la competitividad. "Porter identifica cuatro factores interrelacionados que forman un diamante y que son fundamentales para alcanzar la ventaja competitiva de una nación, de una región o de un área local. El primer factor es lo que esperaríamos, y lo que los economistas siempre han señalado, e incluye los elementos básicos como tierra, mano de obra y capital.

Además de la condición de los factores así como recursos humanos especializados e infraestructura, Porter menciona un segundo factor que es la exigente demanda de los consumidores del país, lo cual tiende a crear largas tradiciones y culturas así como la tradición vinícola en Francia

Los clusters, agrupaciones de instituciones, empresas y organizaciones que contribuyen al desarrollo de determinados productos, son el tercer factor en el diamante de Porter

El cuarto y último factor del diamante tiene que ver con el marco institucional y con las prácticas comerciales, los cuales pueden contribuir a crear reglas del juego, claras y estables, que son tan importantes para la inversión y la formación de empresas competitivas.

En resumen, la competitividad de las naciones o territorios surge no sólo de las condiciones de los factores, que es la teoría de la ventaja comparativa, sino también de la exigencia de los clientes, del clúster de empresas e instituciones de apoyo al sector, y de un marco institucional que asegure la alta rivalidad dentro de reglas del juego bien establecidas y respetadas. Cuando añadimos los otros tres puntos del diamante, tenemos la ventaja competitiva que es fundamentalmente distinta del concepto tradicional de la ventaja comparativa."

G. Garofoli (1994) distingue nueve distintas tipologías para el desarrollo económico local, incluyendo las áreas marginales:

1. Áreas basadas en la presencia de grandes empresas locales o externas;
2. Áreas con relativa desindustrialización con compensación terciaria.
3. Áreas en crisis con fuerte desindustrialización, con un estructura productiva mono cultural o diversificada y con presencia de grandes empresas o no.
4. Sistemas de pequeñas empresas en consolidación.
5. Áreas de desarrollo industrial extensivo, con sistemas de pequeña empresa con desarrollo extensivo o de industrialización difusa
6. Áreas de reciente valoración industrial, con recolocación industrial o como resultado de la descentralización territorial de la producción.
7. Áreas de valoración extra-industrial: desarrollo turístico (con fuerte presencia hotelera, o dominadas por la presencia de segunda residencia, o con estructuras receptoras periféricas, o con campings; ciudades de arte, agricultura intensiva o extensiva, o con predominio de la actividad comercial.
8. Áreas con insuficiente desarrollo industrial (empresariado local o externo)
9. Áreas marginales.

De una manera más general y más sistemática, **A. Bramanti** (1998) considera cuatro elementos básicos de la competitividad.

- a) El *sistema de producción industrial* es un punto de partida, y, al mismo tiempo, el resultado de la interacción entre los 'procesos innovadores' y las 'relaciones de red'. La modificación del entorno local suele ser el resultado de caminos evolutivos específicos y originales seguidos por las empresas líderes que se separan (por razones de cultura, habilidades estratégicas, y capacidades) de las empresas que, en el mismo ambiente, persisten en los mismos hábitos.
- b) La estructuración de los *procesos de aprendizaje* dentro del sistema determina, en turno, el ascenso de coaliciones progresivas o regresivas. El problema de cómo los procesos innovadores estimulan el crecimiento de un sistema económico no reside en la dimensión técnica del proceso mismo. Al contrario, reside en las formas – siempre sociales y políticas- en que un grupo de individuos reacciona al cambio.
- c) La emergencia de *estructuras de gobernanza* 'dedicadas' permite el uso apropiado del poder en el sistema productivo local. Muchos investigadores con distintas perspectivas se han acordado en la importancia de formas cooperativas de regulación de la economía. Espacio y recursos entonces se vuelven cruciales para la regulación, lo cual encuentra un balance difícil entre la falta de regulación local y la crisis del modelo neo-corporativo centralizado (el caso Italiano).
- d) El lugar de apoyo responde a la dimensión planificada del desarrollo y ésta se refuerza con *políticas locales* adecuadas (Ratti, 1991; Bianchi, 1992; Bramanti y Odifreddi, 1995; Alberton y Ratti, en Ratti, Bramanti y Gordon, 1997), que permiten que el sistema se abra sin dispersar sus habilidades, y que facilita los contactos entre los líderes locales y los agentes más progresivos.

No queda duda de que los “territorios compiten unos con otros, tanto para atraer la inversión directa extranjera (o externa) y por definir un papel productivo para sí mismos dentro de la división internacional del trabajo, sin ninguna seguridad de lograr tal papel. Tanto lo atractivo como la competitividad locales dependen de factores comunes similares, que no se encuentran solamente en la externalidades físicas, la accesibilidad o la calidad del ambiente, sino también en el capital relacional y la capacidad de aprendizaje que está demostrado por el territorio.” (R. Camagni, 2002-1)

En el pensamiento de R. Camagni (2002-1) la raíz de la competitividad vuelve a lo aprendido de las experiencias exitosas territoriales.

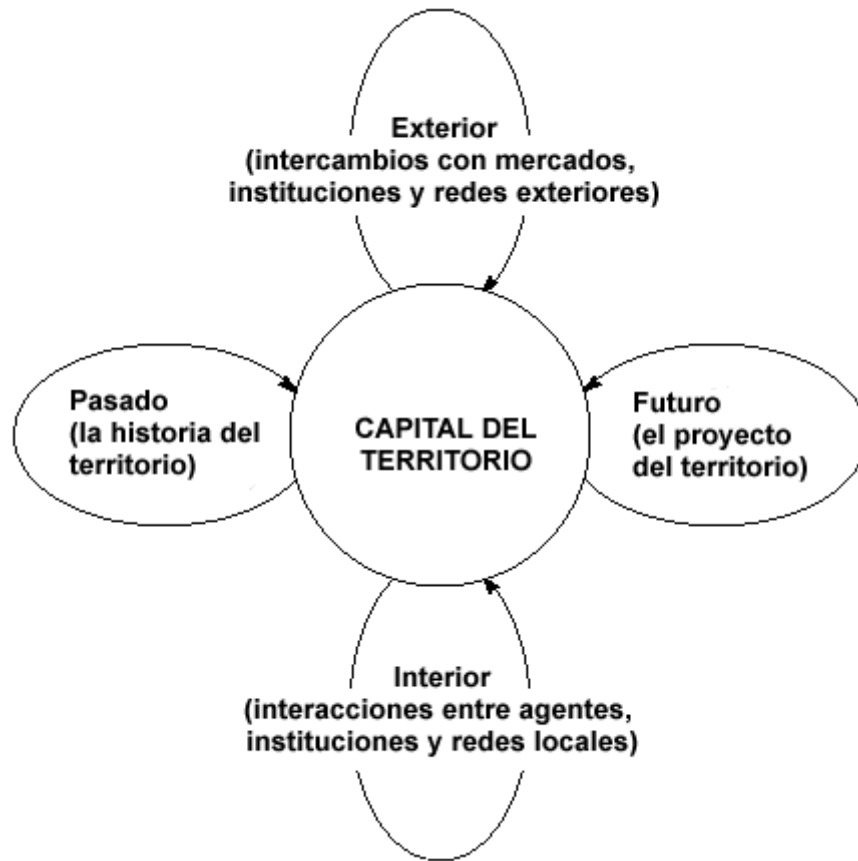
“Consideremos algunos aspectos nuevos y cualitativas del cuadro económico internacional actual: la creciente importancia de factores de conocimiento y de elementos inmateriales vinculados a la cultura, el gusto y la creatividad en los procesos económicos actuales y las características de lo que se podría llamar la función productiva de estos elementos y las formas de su acumulación. De hecho, estos elementos inmateriales se desarrollan a través de procesos lentos de aprendizaje, son alimentados por la información, las relaciones, y la inversión permanente en la investigación y la educación (Amin, Wilkinson, 1999; Keeble, Wilkinson, 2000). Como todo proceso de aprendizaje, son fundamentalmente localizados y acumulativos, ya que se forman en el capital humano, las redes interpersonales, los mercados locales de mano de obra especializada y muy calificada y en los entornos locales e innovación. (Camagni, 1991; Lundvall, Johnson, 1994; Asheim, 1996).

A. Vazquez Barquero (2002) parece tener también una posición semejante, considerando que, “la competitividad de las empresas depende del funcionamiento de la red de instituciones que estructuran el entorno en el que las empresas están radicadas. Por ello tendrán más capacidad para competir aquellas ciudades y regiones que tienen un sistema de instituciones que les permite producir los bienes públicos y generar las relaciones de cooperación entre los actores, que impulsan el aprendizaje y la innovación. El desarrollo económico, por lo tanto, toma fuerzas en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado y complejo. Por ello cuando las empresas están integradas en territorios caracterizados por redes densas de relaciones entre las empresas, las instituciones de formación y de investigación, las asociaciones de empresarios y los sindicatos, y los gobiernos locales, pueden utilizar más eficientemente los recursos disponibles y mejorar su competitividad. Las barreras al desarrollo aparecen, frecuentemente, como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de la red institucional, que dificultan el desarrollo de los procesos de crecimiento auto sostenido”.

La Unión Europea, según la experiencia del programa LEADER, implementado en las áreas marginales, presenta la noción del *Capital Territorial*, definido como “el conjunto de los elementos a disposición del territorio, de carácter tanto material como inmaterial, que pueden constituir, de cierto modo, activos, y de otro, dificultades.

El capital territorial nos remite a los elementos constitutivos de la riqueza del territorio, (actividades, paisajes, patrimonio, conocimientos técnicos, etc.), en la perspectiva no de un inventario contable, sino de la búsqueda de las especificidades susceptibles de ponerse de relieve. En algunos territorios, por ejemplo, esto puede consistir en la recuperación específica de elementos en vías de abandono, cuya desaparición daría lugar a un anonimato aún más pronunciado.

La figura siguiente sintetiza el concepto de capital territorial, ya sea en términos de procesos temporal (desde el pasado hacia el futuro), que con vista a los factores internos y externos del desarrollo.



La competitividad territorial se fundamenta en el carácter distintivo del capital de un determinado territorio en relación con aquellos de otros.

La pregunta ahora es si un territorio marginal puede entrar en la competitividad global.

A. **Vazquez Barquero** (2002) considera que "la globalización estaría dando lugar a un nuevo orden internacional y a una nueva división internacional del trabajo. El liderazgo de la economía global correspondería a los países de la OCDE, los países de reciente industrialización del Este asiático y a los países de desarrollo tardío de América Latina, con políticas de libre mercado y con sistemas productivos integrados internacionalmente. Las economías de los demás países quedarían excluidas del proceso de globalización, al menos mientras no sean capaces de aceptar las reglas de la libre competencia y sus economías no se abran a los mercados internacionales favoreciendo los intercambios de bienes y servicios y la libre circulación de capitales.

Sin embargo, el mismo **Barquero** (2002) reconoce que cada territorio tiene un trayectoria económica propia y que no todos los territorios actuarán en una manera innovadora. Para que los sistemas locales de producción sean innovadores, tienen que ser capaces de introducir y desarrollar nuevos paradigmas de producción a dentro del sistemas

local productivo. Por esta razón, los sistemas locales de empresas tienen que actuar en una manera creativa y usar su plena capacidad de aprendizaje, algo que no todos los territorios son capaces de hacer.

De todos modos, la teoría endógena agrega que todas las ciudades y regiones, si estén en el Sur o en el Norte, el centro o la periferia, ganarán o perderán en función de sus recursos naturales y humanos y en función de sus vínculos con la economía global. Dado que la economía global es asimétrica y policéntrica (Castells, 1996), el camino de desarrollo es determinado por su habilidad de responder y adaptarse a los retos de la competitividad del mercado. El hecho de que una ciudad o una región esté ubicada en el Sur o en la periferia condiciona las dinámicas económicas en cierta medida, pero no las determina.

El **Banco Interamericano de Desarrollo** (J. L. Llorens-Urrula, 2001), según un estudio de las mejores prácticas de desarrollo económico local en América Latina (F. Albuquerque- J. Del Castillo- J.L. Llorens, 2001), definió un “decálogo de cuestiones o aspectos relevantes que pueden agruparse en dos apartados”:

- A. Referidos al proceso de formulación y despliegue de la experiencia
- B. Referidos al contenido o materia de las actuaciones cubiertas por la experiencia:

En relación con el proceso son relevantes los puntos siguientes:

- a) ... la dimensión o ámbito de referencia territorial que le da sentido.

No existe una dimensión óptima que avale el éxito del proceso. Tampoco hay una dimensión mínima aunque ésta condiciona el espectro de posibilidades que puede manejar eficientemente la colectividad local, desde provincias hasta municipios rurales y pequeños

- b) la delimitación del territorio. En la mayoría de los casos el ámbito coincide con el de competencias de la Administración que impulsa el proceso.

- c) los sujetos promotores o líderes del proceso. Poco importa quién tome la iniciativa si el proceso incorpora –lo antes posible- a todos los actores del desarrollo local. Casi siempre la iniciativa formal corresponde al gobierno local (aunque pueda estar animado por la acción de grupos de iniciativa privada o ciudadana),

- d) ... La motivación o la causa (el reto) al que responde la actuación de desarrollo económico local. La inadecuación de los gobiernos centrales para dar respuestas a las necesidades derivadas de crisis estructurales o de niveles inadecuados de bienestar de la población ha hecho que los gobiernos subnacionales (GSN) se vean impelidos de forma creciente a asumir responsabilidades en la promoción económica de sus territorios, propiciando un proceso de descentralización de poderes con relación a la Administración Central. Esta demanda se basa en la convicción de que una redistribución de recursos a favor de los gobiernos locales redundará en una mayor eficiencia en los procesos de asignación de recursos, contribuyendo a una mayor equidad interna de los países. Esta convicción se refuerza por el convencimiento de que existen posibilidades de desarrollo no aprovechadas en los territorios subnacionales y que las políticas nacionales de ajuste estructural y de competitividad no se pueden liberar por las restricciones y las carencias locales que encarecen o imposibilitan su aprovechamiento.

- e) ... El grado de formalización que requiere el proceso: formulación del plan estratégico local.

f) Los aspectos de desarrollo institucional: utilizando los procesos e instituciones existentes o creando procesos e instituciones nuevos. Uno de los resultados visibles más comunes es la creación de una institucionalidad nueva para servir a los objetivos marcados por el Plan. La concertación social se traduce con frecuencia en organismos o lugares de encuentro para la coordinación entre administraciones y la concertación público-privada y eventualmente se propone la creación de una Agencia de Desarrollo, cuyo cometido se centra en la prestación de servicios a empresas en unos casos, en otros se amplía para cubrir el espectro de actuaciones previstas para el desarrollo del territorio.

g) La articulación y formalización de la participación social en las distintas partes del proceso, desde la identificación de prioridades hasta la ejecución, control y seguimiento. Los casos avalan el importante lugar que ocupa la concertación social en estos procesos, implicando tanto al sector privado como a la Administración Pública. Puede decirse que en más de un caso el principal logro del proceso ha sido precisamente el desarrollo de las prácticas y hábitos de concertación social que constituyen un auténtico capital social.

h) El objetivo último de los planes estratégicos, cuando están formulados como tales, que se expresa habitualmente en una formulación sencilla, como es la creación de empleo, renta y riqueza, la mejora de la calidad de vida de la población o la reducción o eliminación de las desigualdades sociales y las causas de marginación o exclusión social. Una constante en los planes considerados es la referencia a la necesidad de insertar las economías locales en los mercados nacionales e internacionales potenciando su competitividad. La estrategia de desarrollo subnacional no es, pues, una respuesta proteccionista frente a la política nacional de competitividad y desarrollo económico sino su dimensión territorial: No es una estrategia complementaria, sino la forma de desplegar los objetivos de competitividad a través de los distintos niveles de gobierno y del territorio.

i) El tipo de actividades se incluyen para alcanzar el objetivo de promoción del desarrollo económico local.

- Provisión o mejora de servicios básicos que benefician a la población en general. Aún siendo necesarias para mejorar las condiciones de vida de la población, no están directamente ligadas a las condiciones operativas del tejido productivo local.
- Actuaciones tendentes a corregir o compensar las carencias y desventajas competitivas de las empresas del territorio, desarrollando la oferta de infraestructuras y servicios. Su objetivo inmediato es eliminar los costes adicionales que merman la competitividad de las empresas instaladas en el territorio y que desincentivan la atracción de empresas foráneas para instalarse en él.
- Actuaciones tendentes a desatar las potencialidades del territorio, construyendo ventajas competitivas sobre las que desarrollar nuevas oportunidades de negocio.

l) La financiación tanto del proceso como de las actuaciones.

Aplicando lo que decían los autores previos, **G. Canzanelli** (2001) concluye que las localidades y territorios marginales pueden también identificar diversos recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y economías de escala que sean subutilizadas que constituyen su potencia para el desarrollo. Cada localidad o territorio es caracterizado, por ejemplo, por una estructura productiva determinada, un mercado laboral, una capacidad emprendedora, un conocimiento, recursos naturales y infraestructura, un

sistema social y política, y una tradición y una cultura, sobre los cuales los procesos de desarrollo económico local se articulan.

Empezando por lo anterior, se puede imaginar la transformación de un área rural en un sistema especializado de agro-industria; un área marginal podría explotar las atracciones turísticas para realizar un sistema integrado de agricultura, artesanía, industria y servicios. La selvicultura podría llegar a ser un recursos para el turismo y la industria maderera; una localidad geográfica específica se podría explotar para actividades industriales y de servicios, etc.

Estos recursos, valorizados por una estrategia y un compromiso específicos y compartidos, pueden conducir a ofrecer en los mercados (puede ser gradualmente de niveles locales a los nacionales e internacionales) esos productos o cadenas de valor que compitan gracias a su especificidad y originalidad. Muchas veces en estos casos la ventaja competitiva se debe al micro-clima y la biodiversidad, una cultura distinta y única (representado en las artesanías y los eventos culturales), el tratamiento biológico de la agricultura, y las viejas tradiciones en los oficios.

Vale la pena mencionar que el mercado mundial no es un sistema “a suma cero” y siempre hay espacio para nuevos productos, sobre todos productos o servicios de nicho, que sean innovadores, que respondan a una marca de calidad, y que pueden movilizar una nueva demanda.

Muchas veces estos recursos no son valorizados y hay factores que impiden, tales como el acceso difícil a los servicios financieros y otros, poca iniciativa de emprendedores, y la falta de infraestructura o de medios de comercialización. El potencial endógeno disponible en los territorios marginales puede ser valorizado cuando estas dificultades son enfrentadas y resueltas.

La experiencia de las **Agencias de Desarrollo Económico Local** (2002) en América Latina, la África los países balcánicos confirma esta posibilidad. (véase también la pregunta número 8).

Resumen

El sistema productivo mundial está constituido por un conjunto heterogéneo de actividades, parte de las cuales integran el núcleo globalizado del mismo. Para poder competir en este núcleo, Porter identifica cuatro factores interrelacionados que forman un diamante y que son fundamentales para alcanzar la ventaja competitiva de una nación, de una región o de un área local.

La competitividad de las naciones o territorios surge no sólo de las condiciones de los factores, que es la teoría de la ventaja comparativa, sino también de la exigencia de los clientes, del clúster de empresas e instituciones de apoyo al sector, y de un marco institucional que asegure la alta rivalidad dentro de reglas del juego bien establecidas y respetadas. Cuando añadimos estos otros tres puntos del diamante, tenemos la ventaja competitiva que es fundamentalmente distinta del concepto tradicional de la ventaja comparativa y que representan las actuales condiciones de la competitividad. En términos sintéticos se podría también clasificar estos factores como pertinentes del sistema de producción industrial, de los procesos de aprendizaje, y de la estructuras de gobernanza.

La Unión Europea, según la experiencia del programa LEADER, implementado en las áreas marginales, presenta la noción del Capital Territorial, definido como “el conjunto de los elementos a disposición del territorio, de carácter tanto material como inmaterial, que pueden constituir, de cierto modo, activos, y de otro, dificultades.

Cada territorio tiene un trayectoria económica propia y que no todos los territorios actuarán. La teoría endógena agrega que todas la ciudades y regiones, sí estén en el Sur o en el Norte, el centro o la periferia, ganarán o perderán en función de sus recursos naturales y humanos y en función de sus vínculos con la economía global. Dado que la economía global es asimétrica y policéntrica, el camino de desarrollo es determinado por su habilidad de responder y adaptarse a los retos de la competitividad del mercado.

Las localidades y territorios marginales pueden también identificar diversos recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y economías de escala que sean subutilizadas que constituyen su potencia para el desarrollo. El mercado mundial no es un sistema “a suma cero” y siempre hay espacio para nuevos productos, sobre todos productos o servicios de nicho, que sean innovadores, que responden a una marca de calidad, y que pueden movilizar una nueva demanda. Muchas veces estos recursos no son valorizados y hay factores que impiden, tales como el acceso difícil a los servicios financieros y otros, poca iniciativa de emprendedores, y la falta de infraestructura o de medios de comercialización. El potencial endógeno disponible en los territorios marginales puede ser valorizado cuando estas dificultades son enfrentadas y resueltas, sobre todo cuando sea organizado en cadenas del valor territoriales.

Pregunta número 7: ¿Cómo se pueden administrar sistemas territoriales complejos?

Enfoque: el enfoque de la proximidad institucional y el capital social

Filtros: Gobernanza democrática, las políticas de los gobiernos

A. Bramanti (1998) esboza que “una consecuencia importante del nuevo orden global es que: a) el estado soberano está bajo un estrés enorme; y b) en todos los distintos niveles territoriales (supranacional, nacional, regional, urbano, local...) la estructura de la administración pública está en cuestión. Repensar los modos de regulación social requiere la necesaria formación de mecanismos de gobernanza colectiva en el capitalismo contemporáneo bajo la presión de soberanías y lealtades cambiantes en todos los niveles.”

Al nivel local, la gobernanza es obviamente más eficiente. Esto se debe al hecho de que la comunicación más una cultura e historia compartida facilitan el desarrollo de un capital social basado en la confianza en la comunidad empresarial.

Aunque la regulación local puede ser solamente parcial, es identificable a través de tres elementos complementarios: un tipo de gobierno, un contexto institucional, los compromisos sociales. De ahí el nacimiento del concepto de la proximidad institucional (Requier-Desjardins, 1999) que asegura la cohesión social de los sistemas productivos locales, que son basados en una lógica de acción colectiva fundada en las normas locales y las instituciones que están creadas, adaptadas y en las cuales participan los actores participantes por ellos mismos. Este espacio coincide precisamente con las fronteras administrativas, cuando la administración promueva un ‘sentido de comunidad’, que estimula de forma directa un nivel elevado de participación en administración: los dos, entonces, se refuerzan mutuamente.

Las relaciones entre actores también es un factor básico para **A. Vazquez Barquero** (2002), quien plantea que la pregunta no es si estas son formales o informales, sino que si se basan en contratos o en la confianza mutua. Lo que es realmente significativo es la confluencia de las estrategias de los actores y las empresas en un territorio, que requiere el apoyo de instituciones arraigadas en la cultura local.

Cuando se encara el tema de la gobernanza desde la perspectiva del desarrollo local, uno tiene que usar un concepto amplio que integre las varias interpretaciones y que también tome en cuentas las siguientes dimensiones:

1. La gobernanza de desarrollo se refiere a acciones de actores que actúan de manera estratégica. Se implementa a través de la actividad de instituciones privadas y públicas tales como empresas, instituciones financieras, Cámaras de comercio, asociaciones de emprendedores, y sindicatos. Además, cuando más complejo el tejido institucional, más importante es el papel de las organizaciones intermediarias, tales como las agencias de desarrollo y de formación, y los centros de emprendedores y de innovación.
2. La gobernanza se refiere a transacciones comerciales y no-comerciales entre actores y organizaciones porque los cambios entre empresas y organizaciones no son

transacciones económicas abstractas sino que ocurren en un contexto social y político dado que influye las relaciones entre actores y organizaciones. La gobernanza también introduce interacciones de todo tipo que ocurran como resultado de la configuración de las redes de actores.

3. La gobernanza es el resultado de un proceso histórico. Relaciones entre empresas y organizaciones cambian en reacción a las nuevas necesidades de la dinámica económica, social, y política. Estos cambios abren el espacio para nuevas instituciones. La dinámica productiva y la innovación dependen del camino de crecimiento, tal como la dinámica social y política es condicionada por un elemento histórico.
4. La gobernanza hace referencia al proceso de desarrollo de un territorio dado.
5. La relaciones económicas, sociales y políticas emergen dentro de un contexto institucional local, y entonces, actores y organizaciones juegan un papel específico en los procesos de desarrollo con relaciones de poder diferenciados y con habilidades que evolucionan con la historia.

J. Courlet y otros (1995) definen tres tipos de actores o organizaciones que encabezan los procesos de desarrollo local.

1. La *gobernanza privada* involucra aquellas situaciones en que los actores privados, tal como una gran empresa líder en un sistema productivo o en una red de empresas, que estimula los procesos de desarrollo local, animan a la inversión pública y privada y crean normas y condiciones para la regulación.
2. La *gobernanza colectiva privada*, en que el actor principal es una institución formal que agrupa las organizaciones privadas de una ciudad o región, tales como los Cámaras de Comercio o las asociaciones de empresas, y que estimula la estrategia colectiva de desarrollo de un territorio y la creación y desarrollo de nuevas instituciones.
3. La *gobernanza pública* refiere a aquellos casos en que una institución o varias instituciones públicas (ayuntamientos, gobiernos regionales, agencias de desarrollo, centros de investigación) fermentan la cooperación y la convergencia de las iniciativas públicas y privadas en el proyecto de desarrollo local y favorecen la creación y el desarrollo de nuevas instituciones.

Hay una nueva forma de dialogo social, como testimonian **G. De Rita and A. Bonomi** (1998) basado en las nuevas coaliciones o pactos territoriales que superan el asociación tradicional emprendedora de la primera ola de distritos industriales, y también las nuevas asociaciones entre los negocios y las finanzas. Las nuevas coaliciones son unos de los lugares de producción, conocimiento e investigación de todo los actores de la sociedad. Su meta es crear un nuevo clima, donde los operadores económicos puedan encontrar los recursos necesarios para competir.

A. Amin (1998) subraya lo importante que es la toma de decisiones: es un asunto de quién toma las decisiones, y también de cómo lo hace. Sería un error, entonces, si reformas institucionales regionales llegaran a ser un simple hecho de sustituir la administración por un estado central con un corporativismo regional que depende de una pequeña elite proveniente de oficinas del gobierno regional, las autoridades locales, agencias de desarrollo, los líderes del sector de los negocios, y tal vez incluso alcaldes que usen poderes extraordinarios. En las regiones con pocas instituciones la gobernanza siempre ha estado en las manos de coaliciones

de elites, y la esclerosis institucional resultante ha sido una fuente de fracaso económico, porque impide la innovación, y el reparto más amplio de recursos y oportunidades. En una economía cada vez más global, estas elites y sus líderes carismáticos sin duda pueden ayudar regiones a pelear por influencia con organizaciones nacionales e internacionales (por ejemplo, la UE, o las corporaciones transnacionales), pero lograrán poco en términos de movilizar un camino de desarrollo regional basado en liberar la potencial local escondida.

Una número de *axiomas generales de gobernanza económica asociadas con un enfoque institucional* emergen de esta suposición:

1. Una preferencia por acciones de políticas diseñadas a fortalecer redes de comunicación y de asociación, a la vez que acciones que se enfocan en los actores individuales.
2. Las acciones de políticas deben involucrar una pluralidad de organizaciones descentralizadas y autónomas, ya que la gobernanza económica eficiente extiende más allá del alcance tanto de las instituciones del estado como del mercado. (**Hirst, 1994**).
3. El papel del estado, como la institución colectiva principal con alcance social y autoridad legal, debe ser el de proveer recursos, arbitrar entre autoridades descentralizadas, asegurar resultados colectivos, y, sobretodo, establecer la meta estratégica, y no el de planificador central o animador del mercado. (**Hausner, 1995**).
4. La meta de acciones de políticas debe ser la de fomentar voz y negociación, junto con la racionalidad de procedimiento y de recursos en el de compartimiento, y no la de una actuación egoísta o de seguir estrictamente las reglas, para asegurar la visión estratégica, el aprendizaje y la adaptación. (**Amin y Hausner, 1997**).
5. Las soluciones tienen que ser específicas al contexto y sensible a los caminos de dependencias locales (path dependencies).
6. Hay una necesidad de fomentar formas intermedias de gobernanza, construyendo una 'densidad institucional' local, que incluya sistemas de apoyo a las empresas, instituciones políticas y las ciudadanía social.
7. Construir el éxito económico es tanto un asunto de diseñar políticas económicas adecuadas como de lograr reformas sociales y políticas más amplias para estimular la formación de habilidades sociales para la acción autónoma. (**Putman, 1996**).

La importancia del capital social es también subrayada por **F. Alburquerque (1999)**, quien postula que "existe un consenso general en que el capital local social es la verdadera fuerza: si los propios hombres y mujeres reconocieran una misma identidad, concentraran sus esfuerzos en torno a la pertenencia a un territorio como si fuera su fuerza y su factor de competitividad, ellos, a través de los años, experimentarían (a través de pruebas y errores) su propio camino de desarrollo específico: su ventaja diferencial de competitividad", y **G. Canzanelli (2001)**, quien, siguiendo la experiencia de las Naciones Unidas en promover procesos de desarrollo local en los países en vías de desarrollo, cuenta que " estos procesos comienzan siempre cuando la población local, junto a las instituciones nacionales o hasta internacionales, se une para debatir conjuntamente la manera de establecer estrategias comunes para el logro de metas y objetivos determinados, en general en relación con el empleo, contra la pobreza y la exclusión, con el mejoramiento de la calidad y la competitividad territorial.

Este primer Foro local constituye, además, el embrión de las formas de participación, que asegurará la buena gobernanza para el desarrollo de estrategias en la región.

Así, dicho embrión desarrollará su propio crecimiento y modelos, con arreglo a la cultura local, los niveles de colaboración, las estrategias establecidas y los instrumentos y estructuras de aplicación definidos.”

OECD (2003) plantea que la dimensión de gobernanza en la definición de políticas públicas ha adquirido una relevancia importante. Esencialmente, el nuevo énfasis hacia un enfoque más territorial ha tenido implicaciones claras en la necesidad de compartir responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector privado. El principal subyacente de esta visión es que se tiene que involucrar una cantidad más grandes de actores y que tiene que haber más coordinación entre ellos para que las políticas públicas puedan ser diseñadas e implementadas de manera más eficiente. De igual modo, se cree que las medidas tienen más posibilidad de ser duraderas y equitativas si son basados en el consenso a través de compartir la responsabilidad y el poder local. Sobre todo, algunos hablan de la aparición de un sistema de gobernanza con múltiples niveles en el cual las autoridades públicas perderán sus centralidad en la definición de las políticas del nivel local. En este contexto, encontramos el creciente uso de enfoques de asociación para el diseño e implementación de políticas públicas.

Las asociaciones son una consecuencia necesaria de las divisiones desdibujadas entre las políticas sectoriales y territoriales y la búsqueda para un sistema democrático más participativo que fomente la implementación más eficiente y de rápida repuesta de políticas públicas. Un enfoque territorial atraviesa los asuntos y los niveles de gobierno y por lo tanto se piensa que las asociaciones fomentan sinergias entre distintos actores que operan en el área local, mientras que promocionan un nivel de coordinación entre agencias y políticas que no se lograba con las políticas nacionales ni con las sectoriales. Las asociaciones también tienen el propósito de evitar el doble trabajo y la competitividad entre autoridades similares, mientras que se asegura que se trate las preocupaciones regionales comunes.

El enfoque de asociación está también utilizada/compartida por el OIT y el Banco Mundial.

La OIT (Canzanelli, 2001), está de acuerdo en que, generalmente, la gobernanza participativa mejora la función del sector público y privado.

Ni uno ni el otro, de hecho, tiene los recursos adecuados para resolver los problemas de desarrollo, pero juntos pueden intentarlo.

La administración pública, que sigue teniendo un papel catalizador del ambiente local de definir legislación, establecer reglas de planificación local y de operación, no tiene- ni debe tener- la capacidad de emprender servicios ni actividades de desarrollo. A la administración pública le hace falta la competencia profesional, una organización flexible de administración, y un sistema para controlar los procesos económicos. Es burocrática, constreñida en términos financieros a la hora de tomar decisiones de gastos (debido al sistema necesario de control del presupuesto público), orientada a los objetivos de corto plazo (debido al sistema electoral y la necesidad de dar repuestas rápidas al electorado), mientras que las estrategias de desarrollo sostenible requieren el manejo a largo plazo. La administración pública, entonces, requiere la asociación con el sector privado, para arreglar mecanismos que permitan dar resultados en cuanto a proyectos, actividades, recaudación de fondos, servicios a los negocios, apoyo financiero, todo en una manera coherente con las estrategias establecidas.

El sector privado, que tiene el papel fundamental de realizar las iniciativas económicas y las de los negocios, contando con su capacidad de explotar las oportunidades del mercado y de organizar los factores de producción en una forma que agregue valor al economía local y cree puestos de trabajo, no puede realizar su papel sin un marco legal, reglas de planificación y administración, facilidades e iniciativas de inversión, y gerencia de las leyes del medio ambiente y del mercado laboral. En este caso el sector privado es representado sólo por los emprendedores existentes, pero- y sobre todo en las regiones pobres- por los emprendedores potenciales, que forman la mayoría de la población activa de hombres y mujeres que buscan oportunidades.

Los resultados de las asociaciones públicas-privadas son más que la suma de los resultados de cada uno. El resultado no es sólo la coherencia entre compromisos recíprocos, sino que permite nuevo valor agregado por el desarrollo del territorio. Permite generar el desarrollo, junto con estructuras dirigidas al emprendimiento eficiente de proyectos y servicios, ahorrar costos de transporte, buscar objetivos sociales, y realizar para influir sobre las instituciones nacionales e internacionales.

El **Banco Mundial** (2003) identifica los papeles específicos de cada uno de los actores principales de administrar los procesos locales de desarrollo económico local.

Gobiernos Locales

- análisis del economía local;
- liderazgo del desarrollo económico local;
- administración de proyectos de desarrollo económico;
- provisión de servicios o el aseguramiento de su provisión;
- provisión de financiamiento y de otras iniciativas para promover el desarrollo económico local, y;
- establecimiento y mantenimiento de un ambiente animador que estimule el crecimiento de los negocios.

Participación del Sector Privado y de la Comunidad.

- provee a la comunidad de un rango amplio de recursos y conocimientos;
- puede de-politizar los proyectos de desarrollo económico local, así facilitando su sostenibilidad al largo plazo
- un aumento de confianza, recursos y sostenibilidad fortalece la confianza de los inversionistas potenciales, aumentado así lo atractivo de la comunidad para los negocios, y;
- desarrollar capacidades de movilización y de construir consenso prepara a los líderes gubernamentales para los retos que surgen cuando la participación crece y emergen perspectivas distintas.

El gobierno nacional también tiene un importante papel en la promoción de procesos de desarrollo local, como presentado en el capítulo 9.

Resumen

La gobernanza de desarrollo se refiere a acciones de actores que actúan de manera estratégica. Se implementa a través de la actividad de instituciones privadas y públicas tales como empresas, instituciones financieras, etc.

Ella se refiere a transacciones comerciales y no-comerciales entre actores y organizaciones porque los cambios entre empresas y organizaciones no son transacciones económicas abstractas sino que ocurren en un contexto social y político dado que influye las relaciones entre actores y organizaciones.

Sería un error si reformas institucionales regionales llegaran a ser un simple hecho de sustituir la administración por un estado central con un corporativismo regional que depende de una pequeña elite proveniente de oficinas del gobierno regional, las autoridades locales, agencias de desarrollo, los líderes del sector de los negocios.

Hay una número de axiomas generales de gobernanza económica asociadas con un enfoque institucional, así como el fortalecimiento de redes de comunicación y de asociación; la gobernanza económica eficiente, que se extiende más allá del alcance tanto de las instituciones del estado como del mercado; el papel del estado, como la institución colectiva principal con alcance social y autoridad legal, que debe proveer recursos, arbitrar entre autoridades descentralizadas, asegurar resultados colectivos, y, sobretodo, establecer la meta estratégica, y no ser el de planificador central o animador del mercado.

Las soluciones al problema tienen que ser específicas al contexto y sensible a los caminos de dependencias locales, y por lo tanto hay una necesidad de fomentar formas intermedias de gobernanza, construyendo una 'densidad institucional' local, que incluya sistemas de apoyo a las empresas, instituciones políticas y las ciudadanía social.

Construir el éxito económico es tanto un asunto de diseñar políticas económicas adecuadas como de lograr reformas sociales y políticas más amplias para estimular la formación de habilidades sociales para la acción autónoma del territorio.

Dentro de un marco de responsabilidades compartidas por distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector privado, la administración pública, que sigue teniendo un papel catalizador del ambiente local de definir legislación, seguirá estableciendo reglas de planificación local y de operación, fomentando el análisis de la economía local; manteniendo el liderazgo del desarrollo económico local; organizando y promoviendo los servicios; canalizando la provisión de financiamiento y de otras iniciativas para promover el desarrollo económico local, y; estableciendo y manteniendo un ambiente animador que estimule el crecimiento de los negocios.

El Sector Privado y de la Comunidad provee a la comunidad de un rango amplio de recursos y conocimientos; puede de-politizar los proyectos de desarrollo económico local, así facilitando su sostenibilidad al largo plazo; contribuye al aumento de confianza, recursos y sostenibilidad; fortalece la confianza de los inversionistas potenciales, aumentado así lo atractivo de la comunidad para los negocios, y desarrolla capacidades de movilización.

Pregunta número 8: ¿Cómo hacer que el desarrollo socio-económico funcione?

Enfoque: implementación estratégica

Filtros: estructuras facilitadoras

En los procesos de desarrollo económico local se requieren estructuras de implementación para asegurar que la realización de los objetivos, estrategias y planes compartidos por los actores locales sea eficiente y para facilitar su transformación en proyectos concretos o propuestas de negocios. Esta función requiere, entonces, la organización de recursos competentes, que, cuando están en red con las otras organizaciones e instituciones territoriales, facilitan los proyectos y los hacen compatibles con los objetivos. En ausencia de tales estructuras, la gerencia de las redes locales y la coordinación es difícil y puede ser hasta caótica.

La OECD (2000), en sus recomendaciones para promover los procesos del Desarrollo Económico Local, da prioridad al establecimiento de tales estructuras.

“Al principio hay que crear estructuras de desarrollo local, con la creación o la nominación de una agencia líder, la captación y formación de gerentes y trabajadores de desarrollo y el establecimiento de mecanismos de asociación con otras agencias locales. Ello se debe llevar a cabo a dentro de un marco de apoyo nacional e internacional. La creación de una estructura funcional, o una Agencia de Desarrollo Económico Local, probablemente contribuirá al éxito. Tal estructura ayudará a establecer una identidad y visibilidad para las iniciativas de desarrollo local y funcionará como un vehículo de comunicación entre los socios y los grupos interesados. Esta estructura debe tener la responsabilidad de diseñar un plan estratégico global de largo plazo y de ayudar a acceder al financiamiento para la implementación de los proyectos. La estructura debe tener estabilidad y permanencia, dado que pocos resultados tangibles serán producidos en menos de cinco años y la transformación fundamental requiere por lo menos diez años. (Commission Européenne, 1994). También ayuda si la estructura tiene cierta autonomía de las presiones políticas para que pueda desarrollar una estrategia a largo plazo a la vez de que se sienta forzada a responder las prioridades de corto plazo.²

La OECD (2003) confirma el papel positivo de las Agencia de Desarrollo Económico Local en las tendencias actuales de desarrollo económico local, examinando las nuevas redes regionales e de instituciones locales que están emergiendo por todos los países del OCDE. Hay instituciones enfocadas en temas específicas (por ejemplo, la capacitación de gerentes del desarrollo o la provisión de espacios para los pequeños negocios), en grupos sociales específicos (por ejemplo, las mujeres emprendedoras o los jóvenes marginalizados) o en áreas geográficas específicas. También ha habido un aumento en la cooperación entre las agencias y repuestas integradas basadas en las áreas que buscan hacer emerger sinergias, coordinar distintas actividades en proyectos comunes y combinar iniciativas locales con asistencia externa. Aunque haya mucha variación de caso en caso, la esfera de actividad de las Agencias Regionales de Desarrollo pueden incluir los siguientes objetivos: a) la promoción

² OECD-LEED, “Best practices in local economic development”, 2000

internacional del territorio, b) proveer información económica, c) ingeniería financiera para las empresas, d) la promoción internacional de las empresas de la región, e) la creación y gerencia de áreas económicas, f) innovación, investigación y desarrollo y nuevas tecnologías, y g) asesoría a las empresas en cuanto a cómo conseguir financiamiento a través de fondos de capital de riesgo.

Estudios de la **OCDE** (2000) han confirmado que las estructuras exitosas de desarrollo local muchas veces comparten los siguientes rasgos, como las asociaciones, el trabajo en red, una estructura visible y autónoma, una identificación con el contexto local de desarrollo, y formas de comunicación entre socios y grupos interesados.

Cappellin (2002) confirma que para el desarrollo eficaz de un procesos de trabajo en red, tiene que haber algunas 'estructuras facilitadoras,' tanto materiales como inmateriales (instituciones intermediarias, centros de servicios, agencias, centros de transferencia de tecnología). Por esta razón, hay necesidad de crear 'instituciones intermediarias' específicas con el papel de integrar el conocimiento de los sectores individuales y de asegurar una gobernanza unitaria, aunque horizontal o basada en red, de los procesos de circulación de información y de la toma estratégica de decisiones, todo con el propósito de mejorar los procesos de producción, igual que los productos típicos del sistema local de producción contemplado.

Blakely (1994) también considera que el desarrollo económico es un proceso de construcción de instituciones, y, como tal, requiere el establecimiento de sistemas de planificación y de instituciones que puedan dirigir el proceso de desarrollo en tiempo definidos. El supone que es mejor pensar a la organización coordinadora por el desarrollo económico es mejor pensado como un conjunto de funciones dentro de una estructura y no como una institución singular que realice todo los trabajos por sí misma. Sin embargo, por el autor, cualquiera que sea la forma que tome una organización de desarrollo, lo esencial que tenga autoridad y recursos suficientes para emprender por lo menos las siguientes actividades:

- Investigación para proveer información básica sobre las necesidades del área
- La provisión de información sobre las actividades identificadas como metas
- Marketing que haya sido adoptado según las estrategias específicas de desarrollo
- La coordinación de las actividades de otros grupos que sean importantes para el éxito de la estrategia global de desarrollo

Hay tres tipos generales de organizaciones de desarrollo. Primero, hay agencias estatales de desarrollo. Estas son agencias que forman parte del gobierno municipal, o que sean independientes. Segundo, hay asociaciones privadas de desarrollo, que son patrocinadas por negocios locales o regionales y que operan con el permiso o la aprobación del gobierno local. Finalmente, hay corporaciones del desarrollo local, que se conducen como instituciones semi-independientes que coordinan y administran proyectos de desarrollo para o con el gobierno local. La ventaja mayor de las agencias estatales es sus conexiones al sistema político, y, por lo tanto, tiene acceso a los recursos políticos de los gobiernos locales, regionales y nacionales. Su desventaja principal son los retrasos de la burocracia estatal. En la planificación de desarrollo local, donde la rapidez es esencial, este puede ser una falla fatal a no ser que el gobierno local apoye la agencia con acciones rápidas de las autoridades municipales. Organizaciones privadas de desarrollo tienen la capacidad de actuar con rapidez, pero están atadas a intereses limitados. Generalmente, les preocupa más la promoción de los negocios existentes y con las oportunidades de bienes raíces y de inversión

asociadas con nuevas empresas. Es poco frecuente que las organizaciones privadas se involucren en actividades más amplias de empleo o del bienestar de la comunidad. Los grupos privados, sin embargo, tienen la capacidad de funcionar con mucho más eficiencia que las instituciones estatales en sectores económicos como el turismo o el desarrollo del sector comercial. Corporaciones de desarrollo, u organizaciones de 'poder compartido', que involucren al estado además de los negocios y la comunidad son la mejor forma de organización porque tales organizaciones pueden disfrutar del apoyo gubernamental y privado.

A. Vázquez Barquero (2002) subraya que las experiencias europeas muestran que las estrategias del desarrollo local son más eficientes cuando se implementan a través de agencias autónomas de desarrollo que estén dirigidas de manera flexible. Estas son organizaciones intermediarias que facilitan la comunicación entre los gerentes locales y que fomentan relaciones entre administradores, empresas y la sociedad. Su diversidad se debe a la necesidad de crear la organización más adecuada en su forma técnica, es decir, la que mejor se adapte a las condiciones y características únicas del sistema local económico, emprendedor y institucional.

La creación y puesta en función de una agencia es un trabajo complejo que requiere un estudio de viabilidad para definir los requisitos en cuanto a las características técnicas, los aspectos financieros, y las calificaciones de los promotores y los gerentes. Los estudios de viabilidad deben de establecer claramente estos aspectos para evitar aventuras sin éxito. Lo más importante es que todas las agencias o centros de desarrollo tengan un plan de desarrollo para la ciudad o la región, y que sean fieles a éste.

El **Banco Mundial** (2003), en su página web, subraya que muchos de los procesos que apoyen el desarrollo y la implementación de una estrategia de desarrollo económico local pueden ser apoyados con herramientas y técnicas ya desarrolladas por otros. Una de las experiencias significativas es constituida por las Agencias Locales de Desarrollo, cuyos objetivos generales son:

- Fomentar el desarrollo económico del territorio donde funcione; acceder el potencial endógeno de un territorio
- Aprovechar los recursos endógenos y concentrarse en el apoyo de aquellos grupos que más dificultad tengan en acceder los circuitos normales económicos y financieros
- Fomentar la integración y la coordinación de asociaciones e instituciones locales en una visión compartida del desarrollo económico local
- Promover los negocios pequeños y medianos; crear una cultura de emprendedores
- Planificar y realizar un sistema de servicios a organizaciones públicas y privadas que tengan capacidad de apoyar el desarrollo económico local
- Poner atención especial en identificar los grupos sociales más vulnerables e identificar las trampas de pobreza

G. Canzanelli (2001) reconoce que los modelos distintos de tales instituciones se han realizado en los países desarrollados y los en vías de desarrollo, y en los países en transición, y que las diferencias consisten en las metas específicas, el tipo de servicios ofrecidos y el nivel de participación de los actores locales. El secreto de su éxito reside en la relación entre las prioridades locales productivas, y un servicio conjunto de asesoría técnica y crédito, que

permite que la gente más vulnerable tenga acceso a la economía, también que el crecimiento de los negocios se dé según las prioridades identificadas.

La estructura más comprensiva, en el marco establecido de iniciativas de desarrollo económico local, es la *Agencia de Desarrollo Económico Local* (ADEL).

Generalmente, ayuda a elaborar planes estratégicos para el desarrollo territorial, identificar prioridades, y a crear un ambiente favorable para el negocio. Proveen un sistema abarcativo de servicios dirigido a las necesidades de la población sin recursos, y agrega valor a la economía local. Anima a las organizaciones locales de trabajadores y de negocios, el movimiento de cooperativas, y a la sociedad civil a aprovechar las oportunidades económicas.

La OIT (2003) define que “las agencias para el desarrollo económico local (ADEL), son organizaciones autónomas, con forma legal, sin fines de lucro, concebidas para brindar oportunidades de acceso al circuito productivo, a los sectores sociales y a las áreas históricamente excluidas del desarrollo económico. Prestan servicios de promoción y animación económica, crédito, asistencia técnica y capacitación empresarial, gestión de proyectos, fomentando la transformación productiva de las áreas donde actúan creando oportunidades de empleo y generación de ingreso. Son estructuras asociativas, conformadas por las instituciones públicas y privadas vinculadas al sector productivo, autoridades locales, asociaciones gremiales, comunitarias, y de la sociedad civil.”

La ADEL es una estructura concebida para crear un entorno socio-económico e institucional favorable, en territorios de escasos recursos. Ella responde a los diferentes problemas críticos propios de cada territorio, que siempre se caracterizan por su específica cultura, historia, condiciones socio-económicas, y ambiente institucional. La experiencia ha enseñado que las ADELs pueden encontrar una respuesta eficaz y eficiente a los siguientes problemas, así como la lucha contra la exclusión social y a la pobreza, la reconstrucción de economías de paz, el desarrollo de la micro y pequeña empresa, la conversión a la economías de mercado, a la valorización del potencial endógeno para la competitividad territorial.

J. Listerri (2000) plantea que en América Latina todavía es muy reciente el surgimiento de entidades específicamente dedicadas a promover el desarrollo económico en un territorio determinado. Tanto de las experiencias de la región como de las internacionales se deduce una muy variada casuística de agencias de desarrollo local dependiendo de la función que les corresponda desempeñar en cada situación concreta. Las hay que se dedican exclusivamente a la realización de estudios sobre el sistema productivo local que tienen como función principal la de ejercer como think tank para otras instituciones o para la opinión pública. Otras agencias o entidades para el desarrollo regional tienen el carácter de "foro" de discusión y debate de propuestas relevantes para la economía local, y reúnen a representante de los distintos sectores económicos, políticos, sindicales y académicos. Otro tipo más, frecuente en países europeos, es la especializada en diseñar y ejecutar programas destinados a promover el desarrollo económico. Dependiendo del tipo de programas las agencias estarán más orientadas a la inversión, por ejemplo a la ejecución de proyectos de infraestructuras locales; o al manejo de suelo y a la inversión en proyectos de impacto local; o a la prestación o intermediación de servicios más o menos especializados (desde centros de información y asesoramiento general hasta centros tecnológicos sectoriales altamente especializados). También existen las agencias especializadas en funciones muy específicas del desarrollo local (agencias de promoción de empleo local, centros de capacitación, etc.).

E. Valdani y F. Ancarani (1999) consideran que las agencias especiales creadas con el propósito del desarrollo local en Europa son vehículos muy apropiados para las iniciativas de promover un lugar. Refieren en particular a aquellos miembros de la Asociación Europea de Agencias de Desarrollo (EURADA), que junta 125 agencias del y 25 de Europa del Este. (véase también: **Eurada**, 1998; **Formez**, 2002; **G. Canzanelli-G. Dicher**, 2001; **OCDE**, 1999).

G. Garofoli (1994) basa el anclaje territorial del desarrollo económico sobre la existencia de recursos específicos, que no se pueden transferir a otras áreas, la existencia de capacidades de proyecto, y la capacidad de tener una lógica de sistema. Y todo esto sirve para que el territorio pueda dar una respuesta eficaz a los desafíos externos.

En este sentido los factores competitivos locales consisten principalmente en:

- a) competencia y conocimiento específico
- b) mecanismo eficaz de circulación de informaciones
- c) confianza recíproca entre los actores locales
- d) bajo costos de transacción
- e) conexión eficaz entre escuela, servicios, organizaciones intermediarias, y empresas
- f) producción e re-producción de economías externas

El objetivo de la capacidad competitiva es de tener trayectorias propias de innovación, que se implementan a partir de la capacidad de interacción entre los actores locales, y sobre el mantenimiento y el desarrollo de las redes de relaciones.

Una institución capaz de promover, estimular, organizar y retro-alimentar estas relaciones y estas redes vuelve el elemento crucial del sistema competitivo local y la referencia para concebir el sistema local como «unidad de intervención» de la política industrial y de la política de desarrollo. Esta institución, como por ejemplo una Agencia de Desarrollo Local, puede ser percibida y considerada como la organizadora del Proyecto de Desarrollo Local,

- a) poniendo en red las competencias locales complementarias
- b) internalizando los conocimientos externos
- c) formando las competencias del sistema
- d) implementando y coordinando las acciones relativas

El Reino Unido (2000) ha establecido por el acto a nueve Agencias de Desarrollo Regional (ADRs). Se establecieron ocho en abril de 1999 bajo el *Regional Development Agencies Act* de 1998, y son Instituciones Públicas No-Departamentales (NDPBs), patrocinados por el Departamento de Comercio e Industria. La Agencia novena, la Agencia de Londres de Desarrollo, fue creada como parte de la Autoridad de Gran Londres bajo la Ley de GLA de 1999 y tienen el estatus de una Autoridad Local.

Los propósitos estatutarios de los Agencias de Desarrollo Regionales son:

- promover el desarrollo económico y la regeneración
- promover la eficiencia, la inversión y la competitividad de los negocios
- promover el empleo

- mejorar el desarrollo y la aplicación de habilidades relevantes al empleo
- contribuir al desarrollo sostenible

El propósito de las ADRs es animar y fortalecer la regeneración económica. Lo harán coordinando el desarrollo y regeneración económica regional y así posibilitarán a las regiones inglesas mejorar su competitividad relativa y reducir los equilibrios económicos que existen dentro de y entre las regiones. Las ADRs no implementan programas sino que trabajan con, y dependen de socios regionales para implementar los programas establecidos en la estrategia económica regional.

Cada ADR ha desarrollado en conjunto con sus socios una estrategia económica para los próximos 10 años.

Las actividades cotidianas de las ADRs, que son explicadas en el Plan y Estrategia Económica Regional, incluyen:

- Trabajar con socios regionales (autoridades locales, Consejos de Aprendizaje y Formación locales, el Servicio a los Pequeños Negocios, instituciones de educación superior, los sectores rurales, organizaciones de voluntarios, etc.) para implementar la estrategia económica de la región.
- Dar fondos a proyectos de regeneración física y social y seguir los que reciban fondos de la ADR para asegurar que logren un buen uso de los fondos
- Trabajar los sectores empresariales e industriales de la región para mejorar su competitividad, innovación y productividad y trabajar con posibles inversionistas en la región, ofreciéndoles un servicio de ayuda una vez establecidos
- Implementar políticas gubernamentales, tales como están explicadas en los 'Documentos Blancos,' tales como el Documento Blanco Rural, y 'Oportunidad para todos en un mundo de cambios.'
- Trabajar con la comunidad empresarial y académica y los gremios para mejorar el aprendizaje y formación en el lugar de trabajo, desarrollar la base científica de la región, y posibilitar la transferencia de tecnologías para mejorar la economía basada en el conocimiento

Giancarlo Canzanelli (2003) identifica los siguientes estructuras facilitadoras para implementar una estrategia de Desarrollo Económico Local:

Agencias para el empleo

Son estructuras que facilitan el encuentro entre demanda y oferta de trabajo de un cierto territorio. Recopilan las informaciones sobre las necesidades (*oferta*) de empleo de las empresas, tienen el record de la demanda de los desempleados, en cuanto a currículum y intereses; promueven la capacitación de la gente para satisfacer la oferta de trabajo y facilitan la aplicación de los reglamentos nacionales (incentivos para el empleo, formación-trabajo, estadías, etc.)

Iniciativas locales para el empleo

Fueron promovidas por la Comisión Europea, para encontrar soluciones para el empleo en áreas desfavorecidas. Son iniciativas en general de escala pequeña (aldeas rurales, barrios urbanos), Se basan en la concertación de los actores locales, para identificar oportunidades de trabajo y de nuevas iniciativas empresariales en el área y capacitar la gente para ellas. La mayoría de las iniciativas desarrolladas se encuentra en el sector turístico, de

agricultura de pequeña escala, en la artesanía típica, en los servicios a las personas y a las empresas..

Centros de información para empresas

Ellos son centros, en general de dimensión municipal, que brindan informaciones sobre las oportunidades resultado de reglas y leyes nacionales, o iniciativas internacionales. Ellos proporcionan asistencia técnica para facilitar el aprovechamiento de estas oportunidades. Algunos de estos centros brindan también algunas informaciones sobre mercados. En Europa muchos de estos servicios están incluidos en los servicios de las Cámaras d Comercio.

Centros de servicios a las empresas

Se han desarrollado mucho en Italia. Son estructuras generalmente mixtas público-privadas, que brindan asistencia técnica, consultoría, servicios de comercialización, de acceso al crédito, de facilitación para el utilizzo de medidas resultado de leyes nacionales o regionales, de control de calidad, etc. Algunos de ellos son centros multi-servicio generalistas, pero en la mayoría de los casos italianos son centros especializados, que acompañan la actividad de los distritos industriales. Un modelo muy eficaz es resultado el de Emilia Romagna, que tiene organizada una Agencia Regional (ERVET), dueña en parteneriado con estructuras públicas y privada de ámbito local (provincial y municipal) de centros locales de servicio. La tendencia en el curso de los años es de salir de estos centros, dejando su propia cuotas en mano de los actores locales y dedicarse Más a servicios vinculados a la estrategia de promoción regional (marketing territorial, proyectos estratégicos, internacionalización, cooperación internacional, etc.)

Fórum de Concertación

La experiencia más avanzada está representada por los *Pactos Territoriales*, una iniciativa de la Unión Europea para facilitar el desarrollo de planes de desarrollo territorial en áreas desventajadas.

Los Pactos se conciertan entre los actores públicos y privados de un territorio (principalmente administraciones públicas, asociaciones empresariales y de trabajadores), que elaboran un plan e iniciativas para favorecer el empleo, la reconversión productiva de áreas en crisis, le especialización territorial, la innovación, etc. La Unión Europa financia las actividades hasta un límite, en mientras las organizaciones locales tienen que co-financiar el plan. El Pacto se implementa a través de un Comité o Foro de los actores locales. Fórum de concertación se han desarrollado también en los Estados Unidos y en Canadá, ya sea en grandes áreas metropolitanas o en pequeñas ciudades.

Agencias de desarrollo local

(descriptas después)

Incubadoras

Se refieren a un sistema donde las empresas recientemente establecidas comparten un lugar físico, con oficinas y/o talleres individuales para los empresarios y espacios comunes para servicios compartidos tales como: servicios de secretaría, salas de reuniones, y acceso a computadoras y equipos. La base del sistema de una incubadora empresarial es la disponibilidad de servicios de tutoría, y la capacitación técnica, financiera, de diseño y administración de apoyo.

BIC (Business Innovation Centres)

Utilizan el mismo concepto de las incubadoras, con dos diferencias principales:

- I. promueven empresas que introducen innovación en el área
- II. Pueden y no pueden incluir el espacio físico para “incubar” a las empresas.

Algunas incubadoras se encuentran en el ámbito de una universidad. Incubadora de Base Tecnológica (IBT) es definida como una infraestructura adecuada para la creación de nuevas empresas de base tecnológica (EBTs) que provee una variedad de servicios en apoyo de la puesta en marcha de EBTs, uniendo capacidad emprendedora, I+D, comercialización de tecnología y capital. Sus principales funciones son: transformar los avances científicos y tecnológicos en éxitos industriales y comerciales, promoviendo su crecimiento duradero a través del incremento de los conocimientos y los cambios tecnológicos; incrementar la credibilidad y presencia de las EBTs en el mercado, generar un espacio de contacto entre ciencia, tecnología y producción y disminuir los costos de mantenimiento y servicios de sus infraestructuras.

Centros de enlace Universidad-Empresa

Favorecen las prestaciones de servicio de parte de las Universidades para las necesidades del territorio, así como capacitación, consultoría, investigación socio-productiva.

Centros de Transferencia Tecnológica

Ayudan a los empresarios a acceder y utilizar nuevos insumos, equipos, o procesos de producción que puedan aumentar su eficiencia, escala de operación, y ganancias.

Generalmente ellos están promovidos a través de un partenariado entre universidades o centro de investigación tecnológica y asociaciones empresariales. A veces están promovidos por la administración pública, que participa también en su gestión.

- o Pueden operar en diferentes niveles:
- o como centros de informaciones sobre nuevas tecnologías
- o como centros que incluyen, además de la información, también la asistencia en el proceso de transferencia y adaptación de la tecnología para las empresas locales
- o como centros que estimulan la innovación (productos o procesos), a través de una actividad de investigación hasta las patentes, facilitando el encuentro entre la capacidad/competencia de investigación de los centros universitarios y las necesidades de las empresas locales.

Parques Científicos y Tecnológicos

Ellos incluyen generalmente las funciones de los Centros de Transferencia, del enlace Universidad-Empresa, de los BIC.

Hay diferentes modelos de PCT, algunos incluyendo espacios físicos (generalmente muy agradables) para atraer inversiones de empresa de alta tecnología, otro con una función de servicios inteligentes. Para la Asociación Internacional de Parques Tecnológicos (International Association of Science Parks - IASP) un Parque Tecnológico es una organización gestionada por profesionales especializados, cuyo objetivo fundamental es incrementar la riqueza de su comunidad promoviendo la cultura de la innovación y la competitividad de las empresas e instituciones generadoras de saber instaladas en el parque o asociadas a él. A tal fin, un Parque Tecnológico estimula y gestiona el flujo de conocimiento y tecnología entre las universidades, instituciones de investigación, empresas y mercados; impulsa la creación y el crecimiento de empresas innovadoras mediante mecanismos de incubación y de generación centrífuga (spin-off) y proporciona otros servicios de valor añadido, así como espacios e instalaciones de gran calidad.

La experiencia de la **OIT, el Pnud, y la Cooperación Italiana** (2002) enseña que « una forma contribución original de la cooperación internacional para la búsqueda de nuevos modelos para responder a la necesidad de una economía más abierta y democrática, que facilita involucrar a los países menos desarrollados, son las agencias de desarrollo económico local. Sin embargo la puesta en marcha de este enfoque alternativo no ha sido fácil. Las dificultades políticas y culturales se refieren a la resistencia al cambio, especialmente de parte de los poderes consolidados, pero no son las únicas. Hay relevantes dificultades técnicas para identificar las soluciones innovadoras y permanentes para cada diferente contexto.

Las agencias han constituido una nueva metodología para el desarrollo económico, han estimulado una nueva identidad y un nuevo poder de negociación para todos los actores locales. Ellas permiten a cada territorio de identificar y lograr la propia trayectoria de desarrollo, teniendo en cuenta la cultura, las necesidades, las potencialidades, y también de necesidades específicas, vinculadas a momentos históricos contingentes y situaciones de emergencia. Ellas constituyen un punto de referencia para un nuevo tipo de gobernanza del territorio.

En la práctica, se ha evidenciado que el modelo más eficaz de lucha contra la pobreza es el que promueve un desarrollo local difundido, capaz de valorizar los recursos del entorno territorial y brindar oportunidades a una multitud de pequeñas empresas locales, vincular los niveles locales, nacionales e internacionales, y capaces de estimular la participación activa de la población.

De hecho una agencia como estas coordina la estrategia de desarrollo económico local, los planes que le implementan a nivel operativo, que organizan los servicios de apoyo necesarios, así como la capacitación, la creación de empresas, los estudios diagnósticos, la búsqueda de fondos financieros, la coordinación entre los recursos públicos y privados. Ellas promueven un enfoque multidisciplinario, que brinda una gama completa e integrada de servicios, que son :

- El análisis FODA (fuerzas, oportunidades, debilidades, amenazas) a nivel local
- la valorización del potencial endógeno a través de la promoción de cadenas del valor territorial específicas del área.
- la promoción de partenariados público-privados sobre los objetivos económicos capaces de reducir la pobreza a través de la creación de puestos dignos de trabajo.
- La intermediación financiera, que incluye el apoyo a -y la creación de- instituciones para la micro-finanzas, la puesta en marcha de fondos de garantía solidaria, la captación de nuevas inversiones.
- La promoción de micro y pequeños negocios, cooperativas, y asociaciones de empresarios locales.
- La capacitación empresarial y la oferta de otros servicios para los empresarios, así como el marketing, la transferencia tecnológica, el mejoramiento de la productividad, la gestión de las compras, etc.
- La capacitación profesional
- El desarrollo de mecanismos de planificación participativa que armonizan los aspectos económicos, sociales, medio ambientales, que favorecen al mismo tiempo la realización de infraestructuras locales con alta intensidad de trabajo.
- el marketing territorial
- la igualdad de género y la respuesta a las necesidades específicas de las mujeres.

Los aspectos económicos y sociales de las ADEL son remarcados por **A. Lazarte** (1996 y 1998), haciendo referencia a la experiencia de la OIT-PNUD-UNOPS en el Programa

PRODERE en Centroamérica, donde se pudo dar una oportunidad a los grupos que son tradicionalmente excluidos del proceso de desarrollo económico a ser miembros activos y beneficiarios de la economía local. Una clave principal de este enfoque es que la planificación del uso de los recursos se lleve al cabo por la población misma a través de sus propias instituciones.

Aunque en general las ADELs enfocan sus actividades principalmente en el desarrollo económico de un área, en el caso del PRODERE, las ADELs también formaron instrumentos claves para promover la consensos, la conciliación, la democracia y la participación popular. Muchas de las ADELs establecidas en el marco del PRODERE operan en áreas rurales caracterizadas por un 'vacío institucional.' Muchas veces fueron una de las pocas, o hasta la única, instituciones activas en el área. También, comparada con la Iglesia o la administración local, las ADELs fueron aceptadas más fácilmente como una entidad neutra. Además, ya que algunos de los actores que participaron en las ADELs también juegan un papel importante en temas de salud, la educación o en iniciativas generales de desarrollo comunitario, algunas ADELs se encontraron participando en , muchas otras actividades y eventos con un carácter más social o funcionando como catalizadores de las mismas. El enfoque principal de las ADELs, sin embargo, seguía siendo el desarrollo económico.

A. Lazarte indica que el aspecto crucial del crédito para la promoción emprendedora, que ayuda a transformar las ideas en proyectos emprendedores, y en la integración de los servicios financieros y otros, tales como la formación y la información sobre los mercados y la tecnología, y la asesoría técnica. Dado que en muchos de las áreas en que trabajaban las ADELs no había, o había muy poco, acceso al crédito, PRODERE dedicó mucho esfuerzo a facilitar el acceso al crédito y a introducir nuevos mecanismos de crédito cuando era apropiado. Los programas de crédito de las ADELs promovidos por PRODERE proporcionaron a los campesinos y los emprendedores una oportunidad de acceder al crédito a tasas del mercado y de establecer una historia de crédito que eventualmente les permitiría transformarse en clientes normales de instituciones financieras comerciales. Las ADELs usaron distintos mecanismos de crédito para canalizar los fondos de crédito de PRODERE. Estos incluían garantías de préstamos, préstamos directos a través de acuerdos administrativos con instituciones establecidas de crédito, tales como bancos de semillas, fondo cooperativo, fondos de préstamos circulantes, materiales, usufructos, operaciones puente, co-financiamiento y líneas de crédito.

Las actividades de crédito emprendidas por PRODERE produjeron una gama amplia de beneficios. No sólo los campesinos pudieron mejorar la alimentación de sus familias a través del aumento de la producción, sino que, y más importante, individuos y grupos de campesinos usaban los créditos para introducir cultivos no-tradicionales e invertir en tecnologías de procesamiento que ayudaron a mejorar el valor agregado. La introducción de tales nuevas tecnologías pudo, eventualmente, transformar el sistema productivo de las áreas tratadas y proveer un mejoramiento cualitativo en el nivel de vida.

Los ingresos administrativos proveniente de la participación de una ADEL en los proyectos de crédito es usualmente suficiente para financiar algunos servicios básicos.

Resumen

En los procesos de desarrollo económico local se requieren estructuras de implementación para asegurar que la realización de los objetivos, estrategias y planes compartidos por los actores locales sea eficiente y para facilitar su transformación en proyectos concretos o propuestas de negocios.

Estas estructuras exitosas de desarrollo local muchas veces incluyen los siguientes rasgos, como las asociaciones, el trabajo en red, una estructura visible y autónoma, una identificación con el contexto local de desarrollo, y formas de comunicación entre socios y grupos interesados.

Siendo el desarrollo económico un proceso de construcción de instituciones, como tal ello requiere el establecimiento de sistemas de planificación y de instituciones que puedan dirigir el proceso de desarrollo en tiempo definidos.

Hay tres tipos generales de organizaciones de desarrollo. Primero, hay agencias estatales de desarrollo. Estas son agencias que forman parte del gobierno municipal, o que sean independientes. Segundo, hay asociaciones privadas de desarrollo, que son patrocinadas por negocios locales o regionales y que operan con el permiso o la aprobación del gobierno local. Finalmente, hay corporaciones del desarrollo local, que se conducen como instituciones semi-independientes que coordinan y administran proyectos de desarrollo para o con el gobierno local

las experiencias europeas muestran que las estrategias del desarrollo local son más eficientes cuando se implementan a través de agencias autónomas de desarrollo que estén dirigidas de manera flexible

Los modelos distintos de tales instituciones se han realizado en los países desarrollados y los en vías de desarrollo, y en los países en transición, y las diferencias consisten en las metas específicas, el tipo de servicios ofrecidos y el nivel de participación de los actores locales. El secreto de su éxito reside en la relación entre las prioridades locales productivas, y un servicio conjunto de asesoría técnica y crédito, que permite que la gente, incluyendo la más vulnerable tenga acceso a la economía, también que el crecimiento de los negocios se dé según las prioridades identificadas.

La estructura más comprensiva, en el marco establecido de iniciativas de desarrollo económico local, es la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL).

La experiencia ha enseñado que las ADELs pueden encontrar una respuesta eficaz y eficiente a los siguientes problemas, así como la lucha contra la exclusión social y a la pobreza, la reconstrucción de economías de paz, el desarrollo de la micro y pequeña empresa, la conversión a la economías de mercado, la valorización del potencial endógeno para la competitividad territorial.

Ellas promueven un enfoque multidisciplinario al desarrollo económico local, brindando un complejo integral de servicios: análisis SWOT, promoción de partenariados y redes locales e internacionales, promoción y soporte financiero y no financiero a las pequeñas empresas y cooperativas, capacitación, soporte a la planificación, mercadeo territorial, inclusión social de la población más en desventaja, protección medioambiental, enfoque de género.

Pregunta número 9: ¿Cuál es el papel de las autoridades públicas?

Enfoque: políticas gubernamentales, marketing territorial, gobernanza

Según **J. Listerri** (2000) el gobierno nacional es un primer actor público a considerar. Si no hay una posición y una política activa de descentralización, compensación de desequilibrios territoriales e impulso de redes locales de instituciones de apoyo, va a ser difícil lograr avances por parte de los actores locales. Dependiendo de los marcos constitucionales y de relaciones fiscales entre diferentes gobiernos la participación nacional será más o menos imprescindible, pero puede ser muy positiva como facilitador de procesos, en la creación de reglas del juego y en el traslado de experiencias positivas de unas zonas a otras. La mera descentralización del gasto del gobierno nacional no es suficiente para generar una dinámica de toma de decisiones desde abajo.

Sin embargo no es trivial la discusión de cuál de los niveles (provincial o municipal) priorizar para el ejercicio de responsabilidades de desarrollo económico, especialmente en los casos en que no existe una tradición de gestión subnacional diferente de la municipal. En principio cabría suponer que el plano provincial o equivalente es más deseable para programas de desarrollo económico por varios motivos. Por una parte porque los 'mercados locales' no suelen ser tan estrechos como de nivel municipal, sino más bien comarcal o superior. En segundo lugar porque la creación de capacidad en el ámbito provincial es más económica, y puede ser más eficiente, que a escala municipal. Aunque la combinación, y a veces la competencia abierta, de funciones de uno y otro plano ha podido ser sana en países europeos, cabe pensar que en países en vía de desarrollo, como América Latina, deben ahorrarse esfuerzos y tratar de acertar en las opciones en el primer intento.

Además, la **OCDE** (1999) resume bien las preocupaciones de los funcionarios que desarrollan políticas de descentralización, pues evitarla no conduce a desigualdades inaceptables entre la provisión de políticas en las distintas áreas, particularmente entre aquellas con presupuestos fuertes y las que tienen presupuestos débiles. También tienen que asegurar que los programas de desarrollo local se coordinen suficientemente entre ellos, y con otros niveles de la jerarquía territorial. Un tercer tema trata de la necesidad de encontrar un equilibrio entre darles a las instituciones locales de desarrollo la autonomía suficiente para identificar y responder a las necesidades locales de un lado, y lograr una responsabilidad clara para los fondos públicos y una sensibilidad a las prioridades regionales y nacionales por el otro.

R. Cappellin (2002) imagina que el papel los funcionarios que desarrollan políticas de desarrollo económico local, incluso las instituciones públicas nacionales y locales y las organizaciones intermediarias colectivas, tiene que pasar de ser uno de desarrollar políticas 'prescriptivas' que de manera dirigista indiquen productos o tecnologías específicos, a desarrollar políticas 'transactivas,' que busquen actuar sobre los costos de las transacciones o las relaciones de integración entre las empresas individuales y facilitar los cambios tecnológicos y organizacionales entre las empresas individuales en un grupo de empresas dado, definido por geografía o por sector.

Tal como está indicado por la teoría institucional, los gobiernos públicos deben definir un sistema de reglas, procedimientos y vínculos que permita a los actores económicos

relacionarse y lograr formas más altas de integración económica o en otros términos deba promover la participación de una multiplicidad de sujetos y la coexistencia de muchos intereses.

R. Camagni (1999) está de acuerdo en que las políticas de intervención bien pueden ser políticas horizontales y no-sectoriales, tales como las que traten el mejoramiento de la calidad de los factores de producción: el capital humano, el capital social la accesibilidad regional, las redes de información y de comunicación, a los cuales podemos agregar las intervenciones institucionales sobre reglas y regulaciones. Estas no son políticas enfocadas (de manera selectiva y 'estratégica') a sectores específicos, pero pueden ser cruciales para muchos sectores importantes.

A. Rodrigues Posé (1994) plantea que las políticas no deben de ser demasiado enfocadas en la provisión de infraestructura, sino en otras metas, tales como el estímulo del sistema productivo, para producir un efecto mayor en el potencial de desarrollo de los recursos locales. Esto evitará un desarrollo regionalmente desequilibrado entre las áreas más dinámicas de un área débil, tales como las grandes ciudades o los centros urbanos relevantes, y los más periféricos.

La necesidad de un nuevo enfoque de administración pública es reconocida por **E. Valdani y F. Ancarani** (1999), quienes encontraron que en los últimos años, ha ocurrido una transformación progresiva en el entendimiento de cómo dirigir el sector público, y entonces también en la administración de los lugares como bienes públicos. Este nuevo enfoque de administración pública se empezó a desarrollar en los años noventa y está basado en la aplicación de los principios y técnicas de administración de empresas a instituciones públicas y la administración de todo lo que esté bajo su responsabilidad, incluso el territorio. Propone una transición del modelo clásico, burocrático, jurídico e institucional de la relación entre las autoridades públicas y los ciudadanos a un modelo económico basado en la lógica de un servicio público, una transformación que cambie a los ciudadanos de ser 'sujetos' a usuarios o clientes de los servicios del Estado.

La nueva administración pone atención en ambos tipos de públicos o clientes referentes:

1. Los clientes internos, que incluye a los ciudadanos, trabajadores y empresas ya existentes en el área, quienes pueden ser definidos como partes interesadas, y
2. Los clientes externos, que incluye los ciudadanos no-residentes, empresas que todavía no tengan presencia en el área, visitantes por propósitos empresariales, y turistas.

La relación que une a los lugares y sus públicos y clientes externos es la atracción, en el sentido de que las políticas adoptadas por un lugar buscan animar a empresas, inversionistas, turistas, etc., a entrar al territorio. La relación que une a los lugares y sus públicos o clientes internos es la satisfacción, en el sentido de que las políticas adoptadas por un lugar buscan asegurar la satisfacción de los residentes existentes (ciudadanos y empresas) y los actores involucrados en la planificación estratégica local (las Cámaras de Comercio, Organizaciones industriales, de consumidores, turísticas, etc.).

F. Albuquerque (2002) recuerda que "algunas versiones simplistas, las cuales propugnan aún la necesidad del desmantelamiento del Estado o las ventajas del "Estado

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

En estas circunstancias, se requiere ahora la aplicación de políticas de nivel micro y meso-económico, acompañando las políticas macro-económicas, y orientadas a asegurar la innovación tecnológica y organizativa del tejido productivo y empresarial existente en los diferentes ámbitos subnacionales o locales donde hay una mayoría de microempresas y pequeñas empresas, que no pueden por sí solas acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción, viendo así dificultados sus procesos de innovación productiva y de gestión “.

G. Canzanelli (2001) subraya el nuevo papel de los Estados Centrales (que son demasiado chicos para la globalización y demasiado grandes para las estrategias de desarrollo económico) que está emergiendo donde la desvalorización de las decisiones al nivel local es el tema clave. Los gobiernos nacionales tienen, por supuesto, responsabilidades amplias, porque son capaces de estimular, impulsar y apoyar el desarrollo de iniciativas locales sistemáticas; tienen que proporcionar el esquema regulatorio y las estrategias nacionales en las cuales tienen que caber las políticas locales, y también tienen que controlar, compensar y poner en equilibrio a las distintas iniciativas locales.

Es, de hecho, evidente que el desarrollo económico local no puede llegar a ser egoísmo local, y en esto el papel del estado central es básico.

Este papel podría ser jugado en relación con muchos temas, tales como: el marco regulatorio, la promoción, el monitoreo, los instrumentos, la internacionalización, la educación, la asignación de recursos financieros.

Un marco regulatorio nacional se debe establecer para lograr la eficiencia de las iniciativas económicas locales, incluyendo:

- El establecimiento de foros locales por la planificación estratégica local y las Estructuras de Desarrollo Local (véase Inglaterra, Portugal, la Región Campania, Mozambique y Alemania)
- Mecanismos que permitan a las autoridades locales decidir cómo gastar los recursos nacionales en temas e iniciativas económicos locales, incluyendo mecanismos de compensación para apoyar las áreas más débiles.
- El establecimiento de fondos específicos garantizados para facilitar el acceso al crédito para la gente marginalizada
- La coordinación de distintos ministerios nacionales que otorgue recursos a iniciativas locales, evite duplicaciones y armonice el uso de fondos, incluso coordinando el uso de recursos de cooperación internacional, para evitar duplicaciones y armonizar el uso de los fondos.

Los gobiernos nacionales pueden actuar de mediadores y catalizadores, fomentando las distintas iniciativas por el desarrollo económico local, descentralizando información, estimulando e impulsando el desarrollo de iniciativas sistemáticas locales, siguiendo y

equilibrando las distintas iniciativas locales, promoviendo la red de las ADELs, para facilitar el intercambio de experiencias y realizar economías de escala. Se puede establecer un Comité que siga las distintas iniciativas de las ADELs y establezca un mecanismo propio de evaluación. Esta actividad de seguimiento debe considerar la sostenibilidad, el impacto, la eficacia y la eficiencia. El equilibrio social, junto con el equilibrio financiero debe ser requerido de las ADELs. Generalmente, el seguimiento debe considerar la Sostenibilidad, el Impacto, la Eficacia y la Eficiencia.

Los gobiernos nacionales y locales, según sus responsabilidades, deben facilitar la implementación de los instrumentos de DEL, que se tratan de infraestructura, agencias de desarrollo territorial, servicios de negocios, esquemas financieros, servicios sociales relacionados con el desarrollo económico, e instituciones de formación en coherencia con las estrategias establecidas.

Al nivel local y nacional, estructuras y sistemas de educación deben coordinar los programas de estudios, incluyendo temas relacionados con DEL y las iniciativas de negocios, también programas tales como cursos, Másteres, y formación en los niveles de los colegios y universitarios. Programas de cooperación entre las universidades se podrían activar a través de estos vínculos, para facilitar el intercambio de estudiantes y profesores, viajes internacionales de estudios, y otras iniciativas en apoyo del programa de Másteres, para que las universidades nacionales sean un referente para reproducir y actualizar las habilidades requeridas por las políticas de desarrollo económico local, a través de investigación y las relaciones entre el sistema universitario y otras partes interesadas en este tema.

Se necesita varios servicios e iniciativas para facilitar su competitividad internacional, tales como el marketing territorial sincronizado, el control reconocido de la calidad de los bienes y servicios, y la formación de redes internacionales.

Al nivel nacional, un departamento de información sobre DEL que reúna información sobre las oportunidades y fondos disponibles a nivel internacional, debe ser actualizado continuamente.

M. Porter (2003) identifica para los gobiernos públicos el papel de apoyar las redes locales, los grupos y las cadenas de valor. Este papel está enfocado en:

- Crear programas especializados de educación y formación
- Establecer proyectos de investigación en universidades locales enfocados en tecnologías relacionado con sectores
- Apoyar la reunión de información específica a los sectores
- Mejorar el transporte especializado, la comunicación, y la infraestructura requerida por el sector
- Patrocinar foros para reunir participantes del sector
- Esfuerzos específicos al sector para atraer proveedores de bienes y servicios de otras regiones
- Establecer zonas de libre comercio orientadas al sector, parques industriales o parques para proveedores
- Eliminar barreras a la competitividad local
- Enfocar esfuerzos para atraer la inversión externa al sector
- Enfocar la promoción de exportaciones del sector
- Organizar departamentos gubernamentales relevantes por sector
- Crear estándares regulatorios eficientes y pro-innovaciones para reducir al

incertidumbre, estimular la adaptación temprana, fomentar la innovación o los nuevos productos y procesos

- Patrocinar los servicios de 'rating', la certificación de calidad del producto y el seguimiento independiente por servicios y productos del sector
- Actuar como un comprador sofisticado de los productos y servicios del sector.

Resumen

Una política activa de descentralización, compensación de desequilibrios territoriales e impulso de redes locales de instituciones de apoyo, es imprescindible para lograr avances por parte de los actores locales. Estas políticas, incluso las instituciones públicas nacionales y locales y las organizaciones intermediarias colectivas, tienen que pasar de ser 'prescriptivas' que de manera dirigista indiquen productos o tecnologías específicos, a políticas 'transactivas,' que busquen actuar sobre los costos de las transacciones o las relaciones de integración entre las empresas individuales y facilitar los cambios tecnológicos y organizacionales entre las empresas individuales en un grupo de empresas dado, definido por geografía o por sector

Tal como está indicado por la teoría institucional, los gobiernos públicos deben definir un sistema de reglas, procedimientos y vínculos que permita a los actores económicos relacionarse y lograr formas más altas de integración económica o en otros términos deba promover la participación de una multiplicidad de sujetos y la coexistencia de muchos intereses.

Las políticas de intervención bien pueden ser políticas horizontales y no-sectoriales, tales como las que tratan el mejoramiento de la calidad de los factores de producción: el capital humano, el capital social la accesibilidad regional.

En este sentido ya ha ocurrido una transformación progresiva en el entendimiento de cómo dirigir el sector público basado en la aplicación de los principios y técnicas de administración de empresas a instituciones públicas y la administración de todo lo que esté bajo su responsabilidad, incluso el territorio. Se actúa una transición del modelo clásico, burocrático, jurídico e institucional de la relación entre las autoridades públicas y los ciudadanos a un modelo económico basado en la lógica de un servicio público, una transformación que cambie a los ciudadanos de ser 'sujetos' a usuarios o clientes de los servicios del Estado

La nueva administración pone atención en ambos tipos de públicos o clientes referentes, ya sea los clientes "internos" o los clientes "externos" La relación que une a los lugares y sus públicos y clientes externos es la atracción, mientras que la relación que une a los lugares y sus públicos o clientes internos es la satisfacción.

Algunas versiones simplistas todavía propugnan aún la necesidad del desmantelamiento del Estado o las ventajas del "Estado mínimo", cuando en realidad de lo que se trata es de su reinvención. Se requiere ahora la aplicación de políticas de nivel micro y meso-económico, acompañando las políticas macro-económicas, y orientadas a asegurar la innovación tecnológica y organizativa del tejido productivo y empresarial existente en los diferentes ámbitos subnacionales. Los gobiernos nacionales tienen, por supuesto, responsabilidades amplias, porque son capaces de estimular, impulsar y apoyar el desarrollo de iniciativas locales sistemáticas; tienen que proporcionar el esquema regulatorio y las estrategias nacionales en las cuales tienen que caber las políticas locales, y también tienen que controlar, compensar y poner en equilibrio a las distintas iniciativas locales, en cuanto el desarrollo económico local no puede llegar a ser egoísmo local, y en esto el papel del estado central es básico.