



MÓDULO 7.

EL ENFOQUE DEL
DESARROLLO ECONÓMICO
TERRITORIAL

Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial

Autores:

Francisco Alburquerque

Marco Dini

Con la colaboración pedagógica de Roxana Pérez

Edición y Maquetación:

Isabel Barrera

Esther Pizarra

Documentación:

Alejandro García

Fotografías:

Las fotografías de esta Guía de Aprendizaje pertenecen a los proyectos analizados y han sido facilitadas por sus actores.

Edita:

Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla

Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas

ISBN: 978-1-59782-080-6

Depósito legal:

Imprime: Gráficas Santa María. Coria del Río

Sevilla, 2008



MÓDULO 7: EL ENFOQUE DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Unidad 7.A: El enfoque del desarrollo económico territorial

1. Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo económico.
2. Dimensiones del desarrollo territorial.
3. El enfoque y la política del desarrollo económico territorial.

Unidad 7.B: Elementos para la elaboración de estrategias para el desarrollo económico territorial

1. Bases de sustentación de las estrategias de desarrollo territorial.
2. Ámbitos principales de actuación de las iniciativas de desarrollo económico territorial.

Lecturas seleccionadas:

- 7.1. La producción en serie y la producción flexible.
- 7.2. Importancia del liderazgo de los gobiernos locales: la experiencia de Rafaela, Argentina.

Herramientas:

- 7.1. Sistemas de Información Territorial y Sistemas de Información Geográfica.

Bibliografía

Introducción al Módulo 7

En el módulo 7 se presentan las diferentes dimensiones del desarrollo territorial, esto es, desarrollo humano, desarrollo económico, desarrollo socio-institucional y desarrollo sustentable, mostrando las limitaciones del enfoque tradicional del desarrollo y exponiendo las principales bases de sustentación y ámbitos de actuación de las iniciativas de desarrollo económico territorial.

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

- La introducción de innovaciones en los sistemas productivos locales.
- El diseño de los programas de formación de recursos humanos según las necesidades de cada contexto local.
- La referencia concreta a las características y oportunidades vinculadas a la valorización del medioambiente y el patrimonio cultural local como activos importantes de desarrollo local.

Así pues, para impulsar el desarrollo económico sustentable ambientalmente, y con generación de empleo e ingreso, es imperativo un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas encaminadas al logro de los principales equilibrios macroeconómicos y el fomento de las exportaciones, deben impulsarse también políticas complementarias de carácter territorial destinadas a identificar y fomentar las potencialidades productivas y de empleo existentes, tarea en la cual los gobiernos territoriales pueden desempeñar un papel decisivo como animadores y facilitadores de la creación de las instituciones apropiadas. Esto obliga a insistir en las nuevas funciones que deben desempeñar las administraciones públicas territoriales a fin de concertar con los agentes socioeconómicos locales la construcción de los entornos institucionales favorecedores del fomento productivo y empresarial, y asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales, las cuales constituyen una parte muy relevante del tejido empresarial en cualquier país. Al mismo tiempo, se requiere una actuación paralela desde el lado del mercado de trabajo local, a fin de asegurar la "empleabilidad" de los recursos humanos.

Las estrategias de desarrollo económico local conciben, pues, el territorio como un agente de transformación social y no únicamente como simple espacio o soporte funcional del despliegue de actividades. El territorio socialmente organizado y sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, son aspectos muy importantes desde la perspectiva del desarrollo económico local.

El desarrollo económico local puede definirse, por tanto, como un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a partir del aprovechamiento de los recursos y ventajas competitivas locales, en el contexto actual de la globalización, con el objetivo final de estimular la actividad económica y la creación de empleo e ingreso.

La estrategia de desarrollo local debe orientarse, en suma, a asegurar mejores condiciones de vida de la población local, tratando de centrarse fundamentalmente (pero no exclusivamente) en la mejor utilización de los recursos

locales, a fin de promover nuevas empresas y puestos de trabajo locales. Para ello pueden utilizarse las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, así como la reorganización de los procesos productivos locales según la orientación hacia los mercados. La construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de apoyo a la producción es parte esencial de la estrategia de desarrollo territorial.

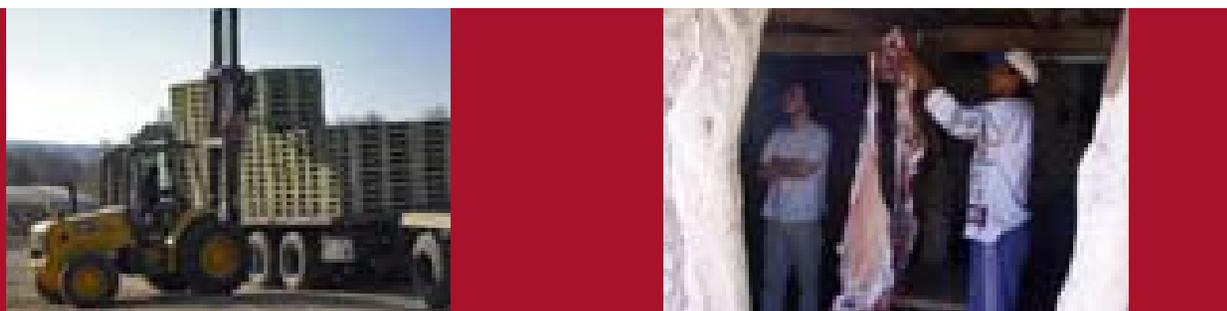
Las autoridades locales son agentes importantes en los procesos de desarrollo territorial. Muchas veces son los líderes principales de las iniciativas de desarrollo local al impulsar en sus territorios la movilización y concertación de actores para el desarrollo económico y la creación de empleo a nivel local. En otras ocasiones, son otros actores (organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, entidades financieras de desarrollo, jóvenes empresarios, etc.) los que inician los procesos de desarrollo local, aunque muy pronto se requiere la incorporación activa de los gobiernos locales, lo cual permite dotar a las iniciativas de desarrollo local de una institucionalidad mucho mayor.

Los gobiernos locales son, en democracia, los más legitimados para la convocatoria de los diferentes actores territoriales y la búsqueda de espacios de concertación público privada para el desarrollo económico local. De ahí la importancia de asumir su papel de liderazgo local para la animación de dichos procesos de movilización y participación de actores locales y de construir los equipos de liderazgo que aseguren la continuidad de las actuaciones.

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

La descentralización no puede limitarse, pues, únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a los programas de modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las Administraciones Locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios *entornos territoriales innovadores* para el fomento productivo y desarrollo del tejido local de empresas. Sólo así pueden las municipalidades colaborar en la generación de riqueza y empleo productivo, superando su tradicional actuación asistencial.

Asimismo, el proceso de planificación para el desarrollo local debe ser participativo, esto es, llevado a cabo por los actores locales, que son quienes deben tomar las decisiones fundamentales. De este modo, en la gestión de los proyectos de desarrollo local es necesario asegurar la participación de los agentes interesados y afectados por los mismos. Para ello es preciso mantener viva la movilización y participación de los actores locales, impulsando y consolidando alianzas, acuerdos y redes de cooperación entre los actores territoriales.



Objetivos del Módulo 7

- Mostrar las limitaciones del enfoque tradicional del desarrollo económico y exponer las principales bases de sustentación y ámbitos de actuación de las iniciativas de desarrollo económico territorial.
- Presentar las diferentes dimensiones del desarrollo territorial: desarrollo humano, desarrollo económico, desarrollo socio-institucional y desarrollo sustentable.
- Presentar las bases de sustentación de las estrategias de desarrollo económico territorial.
- Señalar los ámbitos principales de actuación de las iniciativas de desarrollo económico territorial.

UNIDAD 7.A: El enfoque del desarrollo económico territorial

1. Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo.
2. Dimensiones del desarrollo territorial.
3. El enfoque y la política del desarrollo económico territorial.

OBJETIVOS DE LA UNIDAD 7.A

Mostrar las limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo económico y las características del enfoque del desarrollo económico territorial.

Presentar las dimensiones y el enfoque del desarrollo económico territorial y exponer las principales bases de sustentación y ámbitos de actuación de las iniciativas de desarrollo económico territorial.

Ofrecer los elementos para una definición del desarrollo económico territorial.

CAPACIDADES A LOGRAR:

Al término de esta Unidad usted será capaz de:

- Conocer las características del enfoque del desarrollo económico territorial y la visión integrada que dicho enfoque incorpora, tratando de superar las limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo económico.
- Apreciar las diferencias entre los enfoques convencionales del desarrollo económico y el enfoque del desarrollo territorial.
- Diferenciar los términos desarrollo local y desarrollo municipal.
- Conocer las dimensiones básicas del desarrollo territorial y proponer una definición de desarrollo económico territorial.

UNIDAD 7.A:

EL ENFOQUE DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

1. Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo

El enfoque tradicional suele hacer depender el desarrollo económico, en gran medida, de la existencia de recursos financieros. Sin embargo, pese a la importancia de la disponibilidad de los recursos financieros lo cierto es que no siempre éstos se dirigen hacia aplicaciones productivas. La disponibilidad de recursos financieros no es, pues, suficiente. La orientación de los recursos financieros a la inversión productiva y el empleo depende de otros factores básicos, entre los cuales destaca la capacidad para introducir innovaciones productivas en el tejido empresarial, así como el grado de articulación que ello supone al interior de la base socioeconómica en un territorio.

La aproximación tradicional al desarrollo económico se basa, por lo general, en una visión “macro” de carácter agregado, que utiliza indicadores promedio que no dan perfecta cuenta de la heterogeneidad de la realidad a la que aluden. Aunque en ocasiones se desciende a un análisis sectorial éste resulta insuficiente. Las actividades económicas en la práctica suelen incorporar en sus procesos productivos elementos o insumos procedentes de diferentes sectores y son, por consiguiente, multisectoriales. La distinción estadística sectorial habitual no sirve de mucho en el caso de un enfoque basado en sistemas productivos territoriales, que requiere una aproximación en términos de cadenas productivas, según se ha expuesto en el módulo 1 de esta Guía de Aprendizaje.

Por otra parte, la introducción de innovaciones productivas internas -un aspecto crucial para el desarrollo económico local-, no depende exclusivamente del resultado de la investigación y desarrollo en las grandes empresas, ni únicamente del grado de avance de la ciencia y tecnología básicas. Estos factores tienen una influencia decisiva, pero entre la generación de conocimientos científicos básicos y la investigación aplicada para el desarrollo y la innovación local (I+D+i) hay varias “interfases” o vinculaciones decisivas y la introducción de innovaciones depende esencialmente del grado de relación de los investigadores/as con los usuarios últimos de los conocimientos, esto es, los agentes que intervienen en la producción de bienes y servicios. De ahí la importancia de la intermediación para establecer estas vinculaciones entre los integrantes del ‘sector de conocimiento’ y los actores productivos locales (Olazarán y Gómez, 2001).

Como sabemos, la introducción de innovaciones productivas incluye no sólo las innovaciones tecnológicas de producto o de proceso productivo, sino las innovaciones de gestión u organizacionales, así como las innovaciones sociales e institucionales. Así pues, la introducción de innovaciones requiere una estrategia territorial propia y no puede hacerse depender únicamente de la adquisición de un “paquete tecnológico” externo.

La introducción de innovaciones no depende tampoco del tamaño de las empresas. Los sistemas locales de pequeñas empresas pueden llevar a cabo, a través de redes de cooperación de actores, una actividad decisiva para la introducción de innovaciones en el sistema productivo local (Vázquez Barquero, 1993).

En suma, desde el enfoque “interactivo” de la innovación se insiste en que ésta no depende sólo de la inversión en ciencia y tecnología básica. El incremento de actividades de I+D no es suficiente para la introducción de innovaciones

(Albuquerque, 2008). Para que éstas se produzcan es necesario que los usuarios se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de dichas actividades de I+D en los diferentes procesos productivos, a fin de generar innovaciones locales (I+D+i). Esto subraya la importancia de los *sistemas territoriales de innovación*, como vimos en el módulo 1 de esta Guía de Aprendizaje.

La visión agregada y sectorial del desarrollo económico no incorpora, pues, la dimensión del territorio como un “contexto activo” o “actor” de desarrollo (Boisier, 1996). Tradicionalmente, la política regional de desarrollo suele orientarse al análisis de las diferencias de renta entre regiones y los estudios de convergencia de dichos niveles de renta por habitante como resultado del crecimiento económico. Sin embargo, lo sustantivo para el enfoque del desarrollo económico territorial es el análisis de la estructura económica y social interna y el grado de articulación productiva, aspectos que requieren indicadores sobre la *capacidad de desarrollo* local, más que indicadores de resultado sobre variables “ex-post”. Este predominio en el análisis tradicional de la política regional sobre los aspectos referidos a la compensación interterritorial (territorios más atrasados que deben ser ayudados por otros más ricos) no centra, pues, los aspectos sustantivos del enfoque del desarrollo económico territorial.

LA ATENCIÓN A LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

El enfoque del desarrollo territorial supone un planteamiento integral y contextualizado sobre el funcionamiento de las economías. Dicho enfoque conduce a una estrategia que debe acompañar los esfuerzos de carácter macroeconómico y la promoción de exportaciones con actuaciones orientadas a lograr la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión y socio-institucionales en el conjunto de los diferentes *sistemas productivos locales* y tejido de empresas existentes.

La ausencia o debilidad de las políticas activas de promoción económica en el nivel territorial ha impedido la generación de entornos favorables a la incorporación de innovaciones en las microempresas y pequeñas y medianas empresas, sobre la base de la articulación en red de las empresas e instituciones -públicas y privadas- que tienen responsabilidades en el desarrollo económico. La promoción del desarrollo económico local necesita, pues, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública y privada, como condición necesaria para crear *entornos innovadores territoriales*.

Como es conocido, la privatización, la apertura de mercados y la desregulación de las economías, conducen a una creciente concentración de capital en la esfera privada, ante lo cual es preciso reforzar la capacidad de los diferentes sistemas productivos locales, a fin de igualar las condiciones de competencia entre diferentes tipos de empresas y entre distintas regiones, y para atender a los objetivos de *cohesión social*, al tiempo que se fomenta la productividad y competitividad de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales son decisivas en la generación de empleo e ingreso para la población.

El enfoque del desarrollo económico local tiene en cuenta las exigencias que plantea el cambio estructural desde las formas de producción en serie hacia las formas de producción basadas en la incorporación de valor agregado de conocimiento, la calidad y diferenciación de la oferta productiva, la mejora de las redes territoriales de apoyo a la producción, la cooperación de actores públicos y privados locales, y la mejora de la coordinación institucional entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas.

En este sentido, el concepto de “*competitividad territorial*”, ya señalado anteriormente, insiste en que no compiten las empresas aisladas, sino el conjunto de redes empresariales y eslabonamientos de las cadenas productivas, así como el *territorio*, en la medida que éste se dota del capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones.

DESARROLLO Y TERRITORIO, UNA VISIÓN INTEGRAL

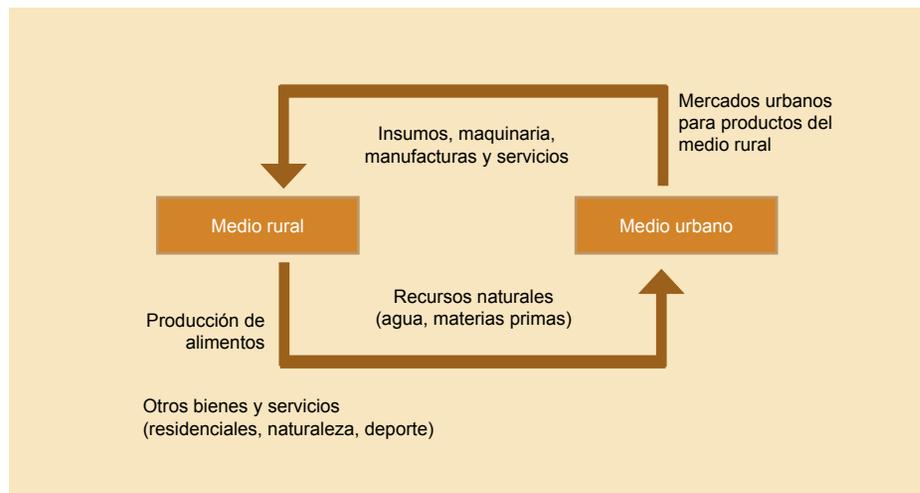
El enfoque del desarrollo económico local toma como unidad de actuación el territorio y no la empresa o el sector aislados. Esta aproximación territorial es necesaria para contemplar tres de los temas decisivos del desarrollo:

- * La introducción de innovaciones en los sistemas productivos locales.
- * El diseño de los adecuados programas de formación de recursos humanos según las necesidades de cada contexto local.
- * La referencia concreta a las características, limitaciones y oportunidades vinculadas a la valorización del medioambiente local, esto es, la incorporación del desarrollo sustentable ambientalmente.

Igualmente, este enfoque incluye una visión integrada de la funcionalidad entre lo rural y lo urbano, superando el planteamiento tradicional que supedita el desarrollo agrario al desarrollo industrial y de servicios. Esta visión tradicional suele identificar desarrollo rural y desarrollo agrario, aunque es claro que en el medio rural pueden desplegarse actividades diversas como la agroindustria, la artesanía, el turismo u otras actividades de producción de bienes y servicios medioambientales.

Por otra parte, el desarrollo urbano no puede pensarse de forma aislada al desarrollo rural¹. Ambos conforman un conjunto de funciones económicas y sociales relacionadas ya que el medio rural precisa de insumos, maquinaria, manufacturas y servicios suministrados desde el medio urbano, e igualmente, el medio rural necesita de los mercados urbanos para la venta de sus productos (alimentos y otros). De otro lado, el medio urbano precisa también de los abastecimientos de recursos naturales (agua potable, materias primas, etc.) y otros bienes y servicios (residenciales, ocio y deporte, naturaleza, etc.) que se producen en el medio rural. Asimismo, en la actualidad, las zonas rurales son cada vez más valoradas por razones ecológicas, para despliegue de actividades al aire libre, mejora de la calidad y estilo de vida, y para la conservación del medio natural a fin de asegurar la oferta de bienes y servicios ambientales (Gráfico 7.1).

Gráfico 7.1: Visión integrada del desarrollo rural y urbano



>>1 En el módulo 8 se presenta un resumen sobre la nueva estrategia de desarrollo territorial rural.

El enfoque del desarrollo económico local se aleja, pues, del nivel excesivamente agregado y abstracto de la economía convencional. Se trata de un enfoque que toma como unidad de actuación principal el territorio. El enfoque se basa, asimismo, en la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados, como protagonistas principales de las iniciativas y estrategias de desarrollo local. Se refiere a actores y territorios reales y no a individuos abstractos, datos estadísticos promedio o tendencias generales de carácter genérico.

Asimismo, este enfoque supone el abandono de las actitudes pasivas (dependientes de las subvenciones o ayuda externa), ya que se basa en la convicción del esfuerzo y decisión propios para establecer y concertar localmente las estrategias de desarrollo a seguir.

2. Dimensiones del desarrollo territorial

El término *desarrollo local* es utilizado, a menudo, de forma ambigua. A veces por desarrollo local se entiende el desarrollo de un ámbito territorial reducido, como puede ser el desarrollo de un municipio o de una localidad. Otras veces se utiliza para resaltar el tipo de desarrollo endógeno que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. En otras ocasiones hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concebido de forma centralista en la toma de decisiones.

En realidad, todas estas formas de presentar el desarrollo local o territorial² requieren matizaciones importantes:

- Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal. El sistema productivo local incluye el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos que explican la eficiencia productiva y competitividad del mismo, razón por la cual no está delimitado por las fronteras político-administrativas de un municipio o provincia, sino que posee su propia delimitación socioeconómica, según las vinculaciones productivas y de empleo, lo cual puede incluir, a veces, partes del territorio de diferentes municipios o de distintas provincias, existiendo también situaciones de carácter transfronterizo.
- Desarrollo local no es sólo desarrollo de recursos endógenos. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. Lo importante es saber “endogeneizar” dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida por los actores territoriales.
- El desarrollo local es un enfoque territorial y ascendente (de “abajo-arriba”), pero debe buscar también intervenciones y colaboración desde los restantes niveles decisionales del Estado (provincia, región y nivel central) a fin de facilitar el logro de los objetivos de las estrategias de desarrollo local. Se precisa, pues, una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles. Las decisiones de carácter descendente (de “arriba-abajo”) son también importantes para el enfoque del desarrollo local.
- Asimismo, hay que añadir que el desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico local. Se trata de un enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo.

>>2 En esta Guía de Aprendizaje se utilizan los términos *desarrollo local* y *desarrollo territorial* de forma indistinta.

Como se aprecia en el **Gráfico 7.2** el desarrollo local o territorial se compone de diferentes dimensiones básicas, que se refieren al desarrollo económico local, el desarrollo humano, el desarrollo social e institucional y el desarrollo ambiental.

Gráfico 7.2: Dimensiones del desarrollo territorial



Dentro del desarrollo económico local destacan, entre otros elementos, la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos, la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial para el fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, la existencia de un sector financiero involucrado con las estrategias de desarrollo territorial, y un sistema fiscal y marco jurídico y reglamentario apropiados para el fomento del desarrollo productivo y el empleo local.

Las condiciones de desarrollo económico deben llevarse a cabo en coherencia con la sustentabilidad ambiental de las actividades productivas y de consumo, fomentando las formas de producción y consumo ecológicos, así como los procesos de producción eco-eficientes y el uso de energías renovables, en la convicción de que ello supone añadir condiciones de competitividad superior a los productos y procesos productivos del territorio. Del mismo modo, ello implica incorporar la evaluación de impacto ambiental en los programas y proyectos de desarrollo, divulgando la educación ambiental entre empresarios, trabajadores y sociedad civil.

Esto obliga a un esfuerzo adicional importante en el ámbito del desarrollo social e institucional, a fin de alentar la participación de la ciudadanía, fortalecer los gobiernos locales, fomentar la cultura emprendedora territorial

y promover la creación de redes sociales y empresariales. Para ello es necesario asegurar también condiciones de desarrollo humano, es decir, realizar las oportunas inversiones y esfuerzos para garantizar el acceso a la educación y formación permanente de los recursos humanos, así como en los programas de salud y nutrición, fortalecer el papel de la mujer en la sociedad, fijar condiciones dignas de trabajo, incorporar políticas activas para el empleo y promover la mejora en la distribución del ingreso.

Una vez hecha -con una finalidad esencialmente pedagógica- la distinción conceptual de las diferentes dimensiones del desarrollo local hay que insistir, sin embargo, en que el enfoque del desarrollo económico local incorpora de forma integrada todas estas dimensiones y no responde únicamente a la dimensión económica. Ya hemos explicado que dichas actuaciones suceden en un contexto territorial que integra las citadas dimensiones y actores que dan vida en los diferentes ámbitos locales. Esta es la explicación de que, en ocasiones, se utilicen de forma indistinta las expresiones ‘desarrollo local’ o ‘desarrollo económico local’.

Ejercicio 7.1

Deténgase en el **Gráfico 7.2** de esta unidad didáctica relativo a las diferentes dimensiones del desarrollo territorial y trate de presentar un comentario personal pensando en las características existentes en su propio territorio.

3. El enfoque y la política del desarrollo económico territorial

Las visiones convencionales sobre el desarrollo económico han compartido durante mucho tiempo la convicción de que el logro del mismo seguía una secuencia caracterizada fundamentalmente por los avances en la industrialización, la terciarización y la urbanización en las diferentes economías y sociedades. De este modo, las estrategias de desarrollo basadas en la gran empresa y la concentración económica y urbana pasaron a ser consideradas como un indicador habitual del logro del mismo. La fortaleza de estas convicciones, reiteradas de forma acrítica a través de las instituciones de enseñanza de la economía o de los principales medios de comunicación, ha ayudado a mantener esta percepción predominante sobre el desarrollo económico, el cual siempre ha mostrado, sin embargo, diferentes formas y trayectorias de expresión en la historia económica (Piore y Sabel, 1990).

En efecto, es preciso subrayar que la estrategia de desarrollo concentrador no es la única existente ni la única posible, ya que también tienen una importancia decisiva, sobre todo en términos de empleo e ingreso de la población en diferentes ámbitos territoriales, las estrategias de desarrollo “desde abajo”, sustentadas por factores no solamente económicos, sino sociales, culturales e institucionales. Generalmente, este tipo de desarrollo económico de carácter local, basado en una utilización de recursos endógenos y llevado adelante por empresas pequeñas, ha ido surgiendo sin demasiados respaldos desde las instancias centrales de la administración pública³. El surgimiento de estas iniciativas de desarrollo económico local ha dependido esencialmente de los agentes territoriales, mediante la concertación de esfuerzos diversos (Vázquez Barquero, 1988).

>>> Sin embargo, en la Unión Europea, desde la reforma de los fondos estructurales en 1988, se ha hecho una aportación decisiva -tanto conceptual como financiera- para impulsar los procesos de desarrollo económico territorial.

Naturalmente, el respaldo de los actores públicos territoriales y la convicción de que se debe desempeñar un papel relevante en el fomento económico territorial, son factores decisivos en estas iniciativas de desarrollo económico local, para las cuales es fundamental la concertación estratégica entre los actores socioeconómicos locales (gobiernos provinciales y municipales, asociaciones de empresarios, entidades financieras, centros de consultoría para empresas, universidades e institutos de I+D, entre otros), a fin de lograr la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial de cada territorio.

Como se ha señalado, el logro de los equilibrios macroeconómicos no garantiza por sí sólo el desarrollo económico. Ello depende, fundamentalmente, de la capacidad para introducir innovaciones tecnológicas, gerenciales y organizativas en el *nivel micro* de la actividad productiva y el tejido empresarial en cada ámbito territorial, lo cual requiere concertar actuaciones a *nivel meso*, a fin de abrir los espacios de concertación estratégica y construir la institucionalidad apropiada (*nivel meta*) que sustente la estrategia de desarrollo económico local (Esser y otros, 1996).

El impulso de los procesos de descentralización política debe facilitar la identificación y fomento de iniciativas de carácter empresarial e institucional, ya que de ello depende la difusión de las innovaciones productivas y la generación de empleo, factores decisivos para el logro de los objetivos de equidad social y disminución de la pobreza.

En resumen, para impulsar el desarrollo económico con generación de empleo productivo, equidad social y sustentabilidad ambiental, es imperativo un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas encaminadas al logro de los principales equilibrios macroeconómicos y el fomento de las exportaciones, deben impulsarse también políticas complementarias de carácter territorial destinadas a identificar y fomentar las potencialidades productivas y de empleo existentes, tarea en la cual los gobiernos territoriales pueden desempeñar un papel decisivo como animadores y facilitadores de la creación de las instituciones apropiadas⁴.

Naturalmente, esto obliga a insistir en las nuevas funciones que deben desempeñar las administraciones públicas territoriales a fin de concertar con los agentes socioeconómicos locales la construcción de los entornos institucionales favorecedores del fomento productivo y empresarial y, de este modo, asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales, las cuales constituyen una parte muy relevante del tejido empresarial en cualquier país. Al mismo tiempo, se requiere una actuación paralela desde el lado del mercado de trabajo local, a fin de fortalecer la “empleabilidad” de los recursos humanos.

Así pues, como se resume en el **Esquema 7.3**, mientras en las teorías y políticas del desarrollo “desde arriba” se destaca que el crecimiento cuantitativo y la maximización del producto interno bruto son las guías del desarrollo, en las estrategias de desarrollo económico local se aprecia un interés y preocupación muy superiores por la satisfacción de las necesidades básicas, la mejora del empleo, ingreso y calidad de vida, así como la valorización de la base de recursos naturales, el medioambiente y el patrimonio cultural local.

>>4 En el módulo 8 se expone la necesidad de incorporar a las estrategias de desarrollo productivo local las políticas activas de empleo, a fin de garantizar la formación de los recursos humanos que pueden aprovechar las nuevas oportunidades productivas.

Esquema 7.3: Diferencias entre los enfoques de desarrollo convencionales y el enfoque del desarrollo territorial

ENFOQUE CONVENCIONAL DEL DESARROLLO	ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Importancia del crecimiento económico cuantitativo: <ul style="list-style-type: none"> – Maximización de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto. – La generación de empleo se hace depender del ritmo de crecimiento económico. • Importancia destacada de los aportes externos: <ul style="list-style-type: none"> – Inversiones extranjeras. – Ayuda exterior. – Fondos de compensación territorial y subsidios sociales. • Difusión del crecimiento económico a partir del dinamismo de los núcleos centrales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia de la gente, los territorios y su gobernanza: <ul style="list-style-type: none"> – Satisfacción de las necesidades básicas de la población (promoción de emprendimientos productivos para atención de necesidades básicas). – Mejora del empleo y de las relaciones laborales (políticas activas de empleo). – Acceso a los activos productivos (tierra, crédito, formación, información, etc.). – Mejora de la distribución del ingreso. – Sustentabilidad ambiental. – Calidad de vida. • Estrategias basadas fundamentalmente (aunque no exclusivamente) en la utilización de recursos endógenos: <ul style="list-style-type: none"> – Articulación de los sistemas productivos locales. – Mayor vinculación del tejido empresarial a través de redes y cadenas productivas. – Fomento de la creación de nuevas empresas y empleo. – Control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores sociales locales. • Impulso de iniciativas de desarrollo económico local mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y el diseño territorial de las políticas de innovación, fomento productivo y empleo.

Fuente: Adaptado de Vázquez Barquero, 1988.

Del mismo modo, frente a las estrategias basadas en el apoyo financiero y tecnológico externo se destaca la importancia del esfuerzo endógeno de articulación del tejido productivo y empresarial local, la potenciación de los recursos propios, el involucramiento de las entidades financieras locales y, en suma, la adaptación de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base territorial, con un control mayor de los procesos de desarrollo por parte de los actores locales o, dicho en otros términos, con un grado muy superior de gobernanza territorial.

El enfoque del desarrollo local trata, pues, de difundir el desarrollo económico “desde abajo”, impulsando la participación de los diferentes actores territoriales, e incorporando la relevancia que tiene la visión integrada que permite la lógica territorial de despliegue de actividades productivas en cada ámbito local, considerando no solamente los aspectos económicos sino los aspectos sociales, institucionales y culturales.

Con ello se trata de difundir territorialmente las innovaciones productivas e incrementar las posibilidades de aprovechar los recursos locales así como las oportunidades de dinamismo externo existentes. Todo ello supone, asimismo, una respuesta a las tesis que confían en la difusión del crecimiento económico a partir de las grandes empresas y aglomeraciones urbanas. Este tipo de crecimiento predominante, de carácter concentrador, posee elementos que alientan la heterogeneidad social, territorial y empresarial. Por ello resulta obligada una actuación concertada de los diferentes actores sociales en favor del despliegue de estrategias más integrales de desarrollo orientadas a garantizar el empleo productivo, la cohesión social y la subsistencia digna de la mayoría de la población.

De este modo, el enfoque del desarrollo económico territorial cuestiona la simplificación que a menudo se hace de la complejidad y heterogeneidad de la realidad socioeconómica y empresarial, subrayando la necesidad de incorporar a los actores económicos y sociales en los respectivos ámbitos territoriales donde éstos trabajan y viven.

Las estrategias de desarrollo económico local conciben, pues, el *territorio* como un agente de transformación social y no únicamente como simple espacio o soporte funcional del despliegue de actividades. El territorio socialmente organizado y sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, son aspectos muy importantes desde la perspectiva del desarrollo local. Igualmente, la sociedad local no se adapta de forma pasiva a los grandes procesos y transformaciones existentes, sino que despliega iniciativas propias, a partir de sus particularidades territoriales en los diferentes niveles, económico, político, social y cultural (Boisier, 1996).

Se reitera, pues, que en el nivel territorial existe un conjunto de recursos locales (humanos, institucionales, económicos, culturales) que componen su potencial de desarrollo endógeno. Para su identificación hay que disponer de la información suficiente sobre aspectos sustantivos del tejido empresarial y entorno territorial tales como:

- Censo de establecimientos o unidades productivas y su localización territorial.
- Eslabonamientos productivos entre las empresas e instituciones vinculadas en los agrupamientos de empresas más significativos del perfil productivo territorial.
- Delimitación del mercado de trabajo local.
- Inventario de recursos naturales y ambientales.
- Grado de vinculación entre el sistema de formación de los recursos humanos y las necesidades productivas locales.
- Oferta de servicios de capacitación empresarial y tecnológica y sistema territorial de investigación y desarrollo para la innovación local (I+D+i).
- Estructura social y política local.
- Gestión pública territorial (local y regional).
- Capital social y gobernanza territorial.
- Patrimonio cultural y rasgos de la cultura local.
- Organizaciones representativas de empresarios y trabajadores.

Los poderes públicos locales deben concertar con los agentes empresariales privados y las instituciones locales la forma más apropiada para facilitar conjuntamente la recopilación sistemática de esta información a través de sistemas territoriales de información estratégica. De este modo, las municipalidades y los gobiernos provinciales o regionales pueden situarse conjuntamente con el sector privado empresarial y el sector de conocimiento (universidades, centros de I+D) como agentes animadores de una concertación territorial por el desarrollo productivo y el empleo en sus ámbitos territoriales, partiendo de esta colaboración en la recolección de la información estratégica para el desarrollo económico local.

La existencia de capacidad empresarial innovadora a nivel local es, como señala Vázquez Barquero (1988), un elemento decisivo para el proceso de desarrollo y la movilización de los recursos endógenos. Pero, por lo general, la carencia de este componente fundamental para el desarrollo obliga a su construcción social. De ahí la necesidad de estimular las actitudes creativas e innovadoras desde la base misma del sistema educativo en relación con los aspectos específicos del territorio y medio ambiente concretos.

Como puede verse, no hay recetas fijas en la búsqueda del desarrollo económico local. Pero, en todo caso, ello exige la definición de una nueva agenda de actuaciones concertadas entre el sector público, el sector empresarial y el conjunto de la sociedad civil territorial (trabajadores, entidades financieras, universidades regionales, centros de consultoría e investigación científica, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, entre otros), en la cual la elaboración de la estrategia de desarrollo se visualice como una tarea colectiva de interés común orientada a la generación de oportunidades productivas, de empleo e ingreso para elevar el nivel de vida de la población en cada territorio.

DEFINICIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El desarrollo económico local puede definirse, por tanto, como un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo digno y estimular la actividad económica (Rodríguez-Pose, 2002).

Dicho en otras palabras, el desarrollo local (Vázquez Barquero, 1988) es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local y en el cual pueden distinguirse varias dimensiones:

- a) *Económica*, en la cual, los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados.
- b) *Formación de recursos humanos*, en la que los actores educativos y de capacitación conciertan con los emprendedores locales la adecuación de la oferta de conocimientos a los requerimientos de innovación de los sistemas productivos locales.
- c) *Socio-cultural e institucional*, en la que los valores e instituciones locales permiten impulsar o respaldar el proceso de desarrollo.
- d) *Político-administrativa*, en la que la gestión local y regional facilitan la concertación público privada a nivel territorial y la creación de “entornos innovadores” favorables al desarrollo productivo y empresarial.
- e) *Ambiental*, que incluye la atención a las características específicas del medio natural local, a fin de asegurar un desarrollo sustentable ambientalmente.

Ejercicio 7.2

Exponga las reflexiones personales que le suscita la presentación de las diferencias entre los enfoques de desarrollo convencional y el enfoque del desarrollo territorial mostrado en el **Esquema 7.3** de esta unidad didáctica. Presente sus argumentos de forma razonada, por favor.

Evaluación de la Unidad 7.A

- El análisis tradicional de la política regional suele dedicar una atención preferente a los aspectos relativos a la compensación entre territorios de diferente nivel de ingreso. Sin embargo, el enfoque del desarrollo económico territorial concede una atención mucho menor a estos aspectos. Explique su respuesta razonadamente, por favor.
- Desde el enfoque del desarrollo económico territorial el análisis del desarrollo del medio urbano no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta, al mismo tiempo, el desarrollo del medio rural. Explique su respuesta razonadamente, por favor.
- Después de la lectura de esta unidad, exponga cuales son, en su opinión, los rasgos más importantes del enfoque y la política de desarrollo económico territorial.

UNIDAD 7.B: Elementos para la elaboración de estrategias para el Desarrollo económico territorial

1. Bases de sustentación de las estrategias de desarrollo económico territorial.
2. Ámbitos principales de actuación de las iniciativas de desarrollo económico territorial.

OBJETIVOS DE LA UNIDAD 7.B

Presentar las bases de sustentación de las estrategias de desarrollo económico territorial.

Señalar los ámbitos principales de actuación de las iniciativas de desarrollo económico territorial.

CAPACIDADES A LOGRAR

Al término de esta unidad didáctica usted será capaz de:

- Conocer las diferentes fases que deben recorrerse para la animación y elaboración de estrategias de desarrollo económico territorial.
- Conocer los ámbitos principales de actuación de las iniciativas de desarrollo económico territorial.

UNIDAD 7.B:

ELEMENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

1. Bases de sustentación de las estrategias de desarrollo económico territorial

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

La estrategia de desarrollo local debe orientarse a asegurar mejores condiciones de vida de la población local, tratando de centrarse fundamentalmente (pero no exclusivamente) en la mejor utilización de los recursos locales, a fin de promover nuevas empresas y puestos de trabajo locales. Para ello pueden utilizarse las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, así como la reorganización de los procesos productivos locales según la orientación hacia los mercados. La construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de apoyo a la producción⁵ es parte esencial de la estrategia de desarrollo territorial.

LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, UNA CUESTIÓN PÚBLICO PRIVADA

Hay que recordar que para incrementar la productividad y la competitividad de las empresas y los sistemas productivos locales es preciso asegurar la introducción de innovaciones para mejorar los procesos productivos, impulsar la calidad y la diferenciación de los productos y hacer más eficiente la organización de las redes de empresas en los diferentes agrupamientos territoriales donde se encuentran.

Sin embargo, los cambios en los procesos de acumulación exigen también adaptaciones sociales, institucionales y políticas en los regímenes de regulación. Esto supone que los cambios organizativos y de gestión propios del nuevo paradigma tecnoeconómico deben ser incorporados al conjunto de las administraciones públicas, a fin de responder de manera adecuada a los cambios.

El fortalecimiento de las administraciones locales y la asunción por las mismas de las nuevas funciones de fomento del desarrollo económico y la generación de empleo hacen, pues, a la *nueva gestión pública local* parte fundamental de los procesos de ajuste ante el actual cambio estructural.

>>5 El detalle de los servicios de apoyo a la producción se expone en el módulo 8.

Se trata, en suma, de avanzar en la frontera de eficiencia tecnológica y organizativa de los diferentes sistemas productivos locales. De este modo el *territorio* constituye un actor fundamental en el impulso de la competitividad y la creación de “entornos territoriales innovadores” para el desarrollo económico local.

Las autoridades locales son agentes importantes en los procesos de desarrollo territorial. Muchas veces son los líderes principales de las iniciativas de desarrollo local al impulsar en sus territorios la movilización y concertación de actores para el desarrollo económico y la creación de empleo a nivel local. En otras ocasiones, son otros actores (empresarios, entidades financieras de desarrollo, organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, etc.) los que inician los procesos de desarrollo local, aunque muy pronto se requiere la incorporación activa de los gobiernos locales, lo cual permite dotar a las iniciativas de desarrollo local de una institucionalidad mucho mayor.

En todo caso, la elección democrática de las autoridades locales (municipales, provinciales, regionales) ayuda a introducir una tensión básica para la presentación de programas y propuestas consistentes de desarrollo en favor de la ciudadanía a la que se solicita el voto. Por ello, el desarrollo pleno de la descentralización, al permitir la autonomía de los niveles locales, constituye (siempre que se dote de recursos reales y transferencia efectiva de competencias) una herramienta fundamental para el fomento del desarrollo económico local.

El conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local puede representarse mediante el **Gráfico 7.4**, el cual trata de mostrar las principales bases de sustentación de dichas iniciativas. La carencia o debilidad en alguno de estos componentes puede explicar la fragilidad de las iniciativas de desarrollo local.

Gráfico 7.4: Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico territorial



En primer lugar, resalta la importancia de la movilización y participación de los actores locales y la consiguiente construcción de “capital social” en el territorio correspondiente, lo cual requiere el fomento de una cultura emprendedora local, alejada de la lógica del subsidio. Los rasgos de la cultura emprendedora local favorecen la construcción de espacios de cooperación entre actores públicos y privados en los planes y programas de desarrollo.

En segundo término, una iniciativa de desarrollo local requiere también una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales en relación con el fomento productivo y la creación de empleo, lo cual supone asumir nuevas funciones de la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o medioambientales.

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

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

En tercer lugar, hay que resaltar la importancia de la cooperación publico-privada, una de las condiciones necesarias (aunque no suficiente) para la generación de una instancia de coordinación o gobernanza entre los actores locales.

Como cuarto elemento se señala que todo ello debe concretarse en la elaboración de una visión común de desarrollo consensuada por los principales actores locales, la cual constituye la base de la estrategia territorial de desarrollo. En dicha estrategia el objetivo fundamental debe orientarse hacia la mayor utilización de los recursos locales y la diversificación de la base productiva local mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la incorporación de innovaciones de gestión y las necesarias adaptaciones sociales e institucionales.



La formación de los recursos humanos según los requerimientos de innovación del sistema productivo local es parte fundamental de las estrategias de desarrollo económico local y se incluye, por tanto, como el quinto elemento básico de las iniciativas de desarrollo económico territorial.

La capacitación de recursos humanos según los requerimientos existentes en los sistemas productivos locales, incluye la modernización de las actividades productivas actuales así como la incorporación de aquellas otras actividades que ofrecen posibilidades viables en el futuro inmediato. Por eso es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del mercado de trabajo local, actividades que pueden ser llevadas a cabo mediante la creación de instancias técnicas en cada territorio, de forma consensuada entre los diferentes actores locales.

Como se ha señalado, la creación de una oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial es un objetivo fundamental en las iniciativas de desarrollo territorial y, como tal, se incorpora en esta relación de elementos básicos, en sexto lugar.

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

Finalmente, en octavo lugar se señala que la creación de condiciones de gobernanza para la gestión de la estrategia de desarrollo territorial debe ser asegurada.

IMPORTANCIA Y FUNCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS TERRITORIALES POR EL DESARROLLO Y EL EMPLEO

Las iniciativas de desarrollo económico local deben institucionalizarse mediante los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes. La búsqueda de pactos locales de carácter suprapartidario y con la mayor participación posible de actores territoriales tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los mayores niveles de certidumbre ante los posibles cambios políticos.

La presencia del sector privado empresarial en la institucionalidad para el desarrollo local tiene también esa funcionalidad, a fin de evitar la incertidumbre provocada por los cambios de responsables políticos locales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos en dicha institucionalidad para el desarrollo local trata de dotar a todo el proceso de la suficiente perspectiva de medio y largo plazo, lo que no siempre se logra con la búsqueda de beneficios empresariales de corto plazo.

Las disputas electorales y las diferencias partidarias no deberían interferir en el despliegue de las iniciativas de desarrollo económico local concertadas por los diferentes actores sociales y económicos. Para ello resulta necesario que entre la ingeniería institucional propia de estas iniciativas se incorpore la firma de *acuerdos territoriales suprapartidarios* a favor del desarrollo local y el empleo.

Ejercicio 7.3

Repase el listado de las bases de sustentación de las estrategias de desarrollo territorial que se expone en el **Gráfico 7.4** de esta unidad y reflexione sobre la existencia de dichos componentes en su territorio. Exponga razonadamente su respuesta, por favor.

Las inversiones locales para el desarrollo, tangibles e intangibles, requieren tiempos más largos de maduración que los que encierran los ciclos electorales y políticos. De ahí la necesidad de convocar a las fuerzas políticas y sociales locales a su involucramiento en estas iniciativas, a fin de que la legítima disputa electoral no interfiera las cuestiones sustantivas del desarrollo económico local y la generación de empleo.

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

El desarrollo económico local exige, pues, una actuación decidida desde las instancias públicas territoriales, lo cual hace obligado incorporar dicha dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales.

LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA CHILE EMPRENDE

Para la convocatoria de creación de un Consejo público privado de Desarrollo Territorial el grupo impulsor inicial deberá acordar:

¿A qué actores convocar?

Este acuerdo se tomará a partir del análisis de los actores relevantes según su protagonismo en las áreas de oportunidad visualizadas, su potencial aporte al proceso o su relevancia social en el territorio. Será importante considerar que, al menos, una parte de sus intereses particulares se relacionen, o puedan relacionarse, con los intereses de otros actores a convocar, de modo que tengan puntos en común desde los cuales partir.

¿A qué serán convocados?

En todos los casos se invitará a integrar una instancia de concertación y cooperación público-privada, en función de la construcción y realización participativa de un plan estratégico de desarrollo para el territorio. En esta etapa se puede precisar el tipo de redes que interesará crear y el tipo de relaciones que se quiere fomentar en su interior.

¿Para qué serán convocados?

Serán convocados con el propósito de promover el desarrollo económico del territorio por medio de la captura y desarrollo de oportunidades de negocios, especialmente por parte de las microempresas y pequeñas empresas. Esta convocatoria no es neutral, pues lleva desde su génesis una propuesta de cooperación y movilización de intereses en torno a ciertos caminos posibles para alcanzar este desarrollo.

Programa de Desarrollo Económico Territorial Chile Emprende. *Guía Metodológica de Desarrollo Económico Territorial*, 2005.

La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a los programas de modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las Administraciones Locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y desarrollo del tejido local de empresas. Sólo así pueden las municipalidades colaborar en la generación de oportunidades productivas y empleo, superando su tradicional actuación asistencial.

Como se ha señalado, la presencia del gobierno municipal o regional en las alianzas para el desarrollo económico local es muy importante para garantizar una perspectiva de más largo alcance que la que poseen los sectores empresariales privados, centrados en la búsqueda de ganancias. Entre los temas que las Administraciones Locales deben incorporar se encuentran la visión común de desarrollo territorial concertada entre los diferentes actores locales; el ordenamiento territorial y el planeamiento urbano; la conservación y fomento del patrimonio cultural local; y la valorización del medio ambiente como un activo de desarrollo local.

Por supuesto, como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo local, las municipalidades y gobiernos provinciales y regionales deben incorporar prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones, a fin de modernizar su gestión. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer la gestión municipal. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayudan a visualizar el contexto en el que se insertan las ciudades o núcleos urbanos, y permite incorporar una perspectiva intersectorial de los distintos problemas existentes en ellos, superando la visión físico-espacial y contemplando el hecho urbano como un hecho socioeconómico (Marianacci, 200).

LA PROMOCIÓN ECONÓMICA Y EL EMPLEO A NIVEL LOCAL

Las administraciones locales no pueden limitarse a gestionar servicios públicos y a corregir los impactos sociales y urbanísticos derivados de las actuaciones económicas. También deben incorporar objetivos relacionados con el desarrollo económico y la creación de empleo local, dando relevancia a la competitividad y la difusión de innovaciones. Estas actuaciones deben promoverse conjuntamente con los actores privados territoriales en cada ámbito local, y mediante formas flexibles de organización como son las agencias de desarrollo local o regional⁵.

Ejercicio 7.4

Exponga, en su opinión, algunos de los principales ámbitos de interés común que aconsejan la cooperación público privada para mejorar la eficacia y eficiencia de las actuaciones de promoción del desarrollo económico empresarial y el empleo en su territorio.



2. Ámbitos principales de actuación de las iniciativas de desarrollo económico territorial

Con anterioridad se expuso gráficamente el conjunto de elementos necesarios para crear o impulsar iniciativas de desarrollo local. Mediante el **Gráfico 7.5** se muestran ahora los ámbitos principales de actuación de las mismas.

Gráfico 7.5: Ámbitos principales de actuación de las iniciativas de desarrollo territorial



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

Dada la dificultad de contar con información apropiada sobre las diferentes capacidades y oportunidades de desarrollo local, resulta fundamental incorporar desde el principio un *Sistema de Información Territorial*⁶, el cual debe señalar los diferentes recursos locales existentes (humanos, productivos, sociales, ambientales, etc.), tanto aquellos de carácter cuantitativo como los cualitativos e intangibles. Ambos son importantes, como se ha señalado, en los proyectos de desarrollo territorial.

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

>>6 Un Sistema de Información Territorial es una herramienta que facilita la gestión territorial así como el monitoreo de las actuaciones de desarrollo en el territorio y la identificación de oportunidades productivas y de empleo. En el apartado de herramientas de este módulo encontrará una explicación mayor sobre este tema.

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

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

En todo caso, es necesario incorporar en los procesos productivos locales la orientación según la demanda existente en los mercados, tratando de que dicha información oriente los cambios necesarios en la producción. Adicionalmente, la mejora de la comercialización de los productos endógenos requiere alianzas y acuerdos entre emprendedores locales y entidades especializadas, a fin de retener el mayor valor agregado de la actividad productiva local. En ocasiones ello precisa ampliar o mejorar el diseño y orientación de las infraestructuras y equipamientos básicos, tantos los vinculados con la producción como los de abastecimiento de energía, agua potable, saneamiento y otros.

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

La valorización del patrimonio natural y cultural constituye uno de los ámbitos más novedosos en las iniciativas locales de desarrollo, ya que supone una visión sobre el medio ambiente y el patrimonio cultural como activos importantes de desarrollo. En efecto, la conservación y puesta en valor del medio ambiente local y el patrimonio cultural permite incorporar elementos de diferenciación en los procesos productivos y productos locales, desplegando iniciativas consistentes con la producción ecológica, al tiempo que favorecen la identificación en el territorio de una apuesta por la calidad (Sanz, 2007).

Como vemos en la estrategia de desarrollo territorial lo importante es incorporar el enfoque de la *“competitividad territorial”* ya que los territorios constituyen una matriz organizativa de los actores que deciden sobre la capacidad de enfrentar la reestructuración productiva y el desarrollo local, como son:

- La introducción de innovaciones en el sistema productivo local.
- La formación de recursos humanos según las necesidades detectadas en el sistema productivo local.
- La capacidad innovadora y emprendedora de las empresas locales.
- La flexibilidad de las organizaciones institucionales locales.
- El funcionamiento de redes locales de actores públicos y privados dentro de una estrategia de desarrollo territorial.

En definitiva, los importantes cambios en la esfera económica propios de la actual fase de reestructuración tecnológica obligan a incorporar adaptaciones sociales e institucionales así como nuevas formas de gobernanza donde los actores públicos y privados asuman sus responsabilidades y funciones para el desarrollo económico territorial y el empleo.

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

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

El enfoque territorial permite, pues, dar a cada situación concreta un tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias y capacidades potenciales de desarrollo. Desde esta perspectiva, la *política de desarrollo económico local* se presenta como un planteamiento más flexible ante los problemas derivados de la reestructuración productiva y la necesidad de adaptarse a las nuevas exigencias en los distintos territorios. Supone, también, una forma de encarar los problemas del desempleo, abandonando la anterior visión que hacía depender la generación de empleo de las políticas de crecimiento económico sin tener en cuenta los efectos destructores de empleo de la incorporación de tecnologías intensivas en capital. Las políticas activas de empleo requieren igualmente un planteamiento territorial para ser eficaces, ya que la oferta de capacitación de recursos humanos debe orientarse según las necesidades de cada ámbito local.



UN ENFOQUE NO ASISTENCIALISTA

Como se aprecia, las estrategias de desarrollo local incorporan objetivos económicos y sociales, pero dando prioridad al logro del desarrollo económico local, diferenciándose de las propuestas o enfoques asistencialistas. Por ello se insiste en la introducción, adaptación y difusión de innovaciones en los sistemas productivos locales, así como en el fomento de la capacidad empresarial local, a fin de promover la creación de nuevas empresas.

Igualmente, las estrategias de desarrollo local deben incorporar entre sus prioridades la promoción de empleo, en especial entre los grupos más desfavorecidos como son los colectivos de pobres, mujeres, jóvenes o discapacitados, entre otros. La mejora de la calidad de vida se enfoca, pues, desde una estrategia básica de promoción del desarrollo económico y el empleo local, junto a actuaciones complementarias focalizadas hacia los grupos sociales con mayores dificultades de inserción social.

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

En todo caso, el proceso de planificación para el desarrollo local debe ser participativo, esto es, llevado a cabo por los actores locales, que son quienes deben tomar las decisiones fundamentales. Los equipos técnicos que trabajen en la preparación de la estrategia deben facilitar la documentación adecuada o ayudar en la realización de los talleres de participación estratégica de actores locales. Asimismo, en la gestión de la estrategia de desarrollo local es necesario asegurar la participación de los agentes interesados y afectados por los proyectos. Para ello es preciso mantener viva la movilización y participación de los actores locales, impulsando y consolidando alianzas, acuerdos y redes de cooperación entre actores territoriales. En esto se basa, en definitiva, la construcción de condiciones de gobernanza territorial.



Evaluación de la Unidad 7.B

1. ¿Cree usted que las autoridades públicas territoriales son actores relevantes en las iniciativas de desarrollo económico territorial? Razone su respuesta, por favor.
2. Repase los ámbitos principales de actuación de las estrategias de desarrollo territorial que se exponen en el **Gráfico 7.5** de esta Unidad didáctica y reflexione sobre una estrategia posible para su territorio. Exponga su respuesta razonadamente, por favor.
3. Señale cual es, en su opinión, la principal funcionalidad de los acuerdos territoriales dirigidos a crear condiciones de *gobernanza* territorial. Razone su respuesta, por favor.

LECTURAS SELECCIONADAS

Lectura 7.1. LA PRODUCCIÓN EN SERIE Y LA PRODUCCIÓN FLEXIBLE

A lo largo de todo el siglo XIX hubo dos clases de desarrollo tecnológico en colisión. Una era la *producción artesanal*, que se basaba en la idea de que las máquinas y los procesos podían aumentar las cualificaciones del artesano y permitirle así plasmar sus conocimientos en productos cada vez más diversos: cuanto más flexible era la máquina y más amplias las posibilidades de aplicación del proceso, más aumentaba la capacidad del artesano para la expresión productiva.

La otra clase de desarrollo tecnológico era la *producción en serie*, cuyo principio rector era que el coste de producir un bien podía reducirse espectacularmente sólo con sustituir las cualificaciones humanas necesarias para producirlo por maquinaria. Su objetivo era descomponer todas las tareas manuales en sencillos pasos, cada uno de los cuales pudiera realizarse con mayor rapidez y precisión mediante una máquina dedicada a ese fin que por la mano del ser humano. Cuanto más especializada fuera la máquina -cuanto más deprisa funcionara y menos especializado fuera el operario- mayor su aportación a la reducción de los costes de producción.

Los visionarios de la producción artesanal imaginaban un mundo de pequeños productores, especializado cada uno en un tipo de trabajo y dependiente de los demás. Los visionarios de la producción en serie imaginaban un mundo de fábricas cada vez más automatizadas, llevadas por un número de trabajadores cada vez menor y cada vez menos cualificados.

En la Primera Guerra Mundial -como muy tarde- parecía claro cual había sido la visión que se impuso. La ropa de algodón de Manchester, los relojes de Waltham, el calzado de Lynn, los revólveres Colt, las cerraduras de Yale, las cosechadoras McCormick, las máquinas de coser Singer, las máquinas de escribir Remington, los cigarrillos de American Tobacco, U.S. Steel y Standard Oil, se vieron dominados, industria tras industria, por grandes empresas que utilizaban maquinaria especializada para producir una cantidad jamás imaginada de bienes estandarizados a precios con los que los productores locales no podían competir.

Cuando en 1913 salió el modelo T de Ford en la fábrica de Highland Park (Michigan), fue la culminación de cien años de experimentos con la producción en serie; la maquinaria para fabricar las piezas era tan precisa que no hacía falta acabarlas a mano; sin embargo, era tan fácil de manejar que podían hacerlo hasta las personas que acababan de abandonar la agricultura; y el montaje final del producto -cuyo ritmo era marcado por una cadena circulante interminable que llevaba el trabajo de un puesto de trabajo a otro- no requería más cualificaciones artesanales tradicionales que el manejo de la maquinaria automática.

La indiscutible contribución de estas técnicas al éxito americano en la Primera Guerra Mundial hizo de la producción en serie no sólo una cuestión de prudencia comercial sino también de supervivencia nacional. En 1936 el mundo industrializado reconoció su presente y su futuro en la trágica película de Charles Chaplin *Tiempos Modernos* sobre un trabajador de una cadena de montaje.

Sin embargo, la victoria de la producción en serie nunca fue tan absoluta como parecían indicar sus triunfos iniciales. A pesar de las oleadas de concentración y racionalización que se registraron en todas las potencias industriales en las décadas de 1880, 1890, 1920 y 1950, algunas empresas de casi todas las industrias y casi todas las empresas de algunas industrias continuaron aplicando los principios de la producción artesanal. En los años ochenta del siglo XX, si existía alguna relación entre la concentración industrial y el éxito competitivo, es la

contraria a la que esperaba Henry Ford: Japón, con su importante sector de pequeñas empresas, florecía; mientras Gran Bretaña, con su concentrada economía, languidecía.

Por otra parte, según los estudiosos de finales del siglo XX, incluso los éxitos de la producción en serie no parecen deberse tanto a la mecanización como a la interrelación de las fuerzas sociales y las políticas. La objeción de los historiadores a la interpretación convencional tiene numerosos motivos: la pasión profesional por el detalle; la sospecha de que el desarrollo tecnológico se ha manipulado para servir a poderosos intereses; la perplejidad ante la persistencia de diversos estilos nacionales de funcionamiento de las máquinas a pesar de las presiones competitivas a favor de la uniformidad; la curiosidad sobre los posibles antecedentes de los nuevos tipos de producción artesanal.

Pero cualesquiera que sean los motivos, las investigaciones han revelado que las condiciones necesarias para que tenga éxito la producción en serie (y entre en declive la producción artesanal) son los intereses políticamente definidos de los productores y los consumidores y no la lógica de la eficiencia industrial. Por lo tanto, la producción artesanal y la producción en serie no sólo parecen complementarias sino que, además, en circunstancias históricas algo diferentes, la primera podría haber sido un socio más igual de la segunda. Los exponentes de la producción artesanal comienzan a parecer personas realistas que tienen una buena probabilidad de éxito más que apologistas románticos del orgullo artesano.

Michael Piore y Charles Sabel: *La segunda ruptura industrial*, 1990.



Lectura 7.2. IMPORTANCIA DEL LIDERAZGO DE LOS GOBIERNOS LOCALES: LA EXPERIENCIA DE RAFAELA, ARGENTINA

La experiencia de desarrollo económico local de Rafaela, en la Provincia de Santa Fe, Argentina, destaca por ser resultado de un largo proceso histórico de construcción institucional para el fomento productivo desde principios del siglo XX, con importantes rasgos de dinamismo emprendedor y de cooperación entre los agentes socioeconómicos locales, en el seno de una estructura social conformada inicialmente por los inmigrantes italianos que constituyeron el primer asentamiento de Rafaela a fines del siglo XIX. Existe en Rafaela una identificación de los objetivos globales a nivel local, compartiéndose un proyecto básico de desarrollo territorial, lo cual no significa la ausencia de conflictos socio-políticos sino que tales confrontaciones se inscriben en un marco general de objetivos comunitarios consensuados, más allá de las disputas políticas locales. Esta dotación temprana de “capital social territorial” es especialmente relevante en la experiencia de desarrollo local de Rafaela.

A partir de la década de los años noventa del siglo pasado, tuvo lugar un importante impulso en la consolidación de la estrategia de desarrollo económico local en Rafaela, hecho en el cual influyeron de forma decisiva el papel activo desde la Municipalidad y el reforzamiento consiguiente de la articulación público privada, junto al impulso de un nuevo grupo de dirigentes, tanto en el sector público como en el sector privado local, con formación y conocimiento de experiencias en el exterior, que trataron de buscar nuevas oportunidades para Rafaela sobre la base de los elementos de cooperación y confianza local preexistentes.

La actuación proactiva desde la Intendencia de la Municipalidad de Rafaela, en 1991, merece ser destacada por el impulso decisivo que desde entonces se ha venido dando a la gestión municipal como entidad promotora del desarrollo económico local, paralelamente al decidido empeño por lograr una modernización de dicha gestión a fin de hacer de la Municipalidad una entidad eficiente en la prestación de servicios a la ciudadanía. A diferencia de periodos anteriores, en los que la Municipalidad se ocupó esencialmente de sus funciones tradicionales en la realización de obras y la prestación de servicios públicos, a partir de 1991 los nuevos responsables de la Municipalidad pasaron a desplegar de forma activa un esfuerzo orientado a la construcción de una visión estratégica para la ciudad, a fin de fortalecer e impulsar el proceso de desarrollo económico local. En 1995, las realizaciones de los primeros años de esta modernización de la gestión municipal recibieron el *Premio Nacional a la Calidad* que concede la Presidencia de la Nación Argentina.

La *Secretaría de Programación Económica* de la Municipalidad de Rafaela, creada en ese mismo año, permitió abordar, conjuntamente con el sector productivo local, la promoción de las pequeñas y medianas empresas y la construcción de un entorno local favorable a la cooperación de instituciones y actores relacionados con el desarrollo local, como la educación, la innovación tecnológica, el empleo, la información empresarial y la búsqueda de mercados externos. Entre las líneas de actuación de la Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad cabe destacar el fomento de la asociatividad de las pequeñas empresas, que tuvo como resultado la creación, en 1994, de la *Cámara de Pequeñas Industrias de la Región*, la cual opera con más de 100 pequeñas empresas industriales o de servicios, dentro del Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos. La Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad ha impulsado igualmente programas para la internacionalización de la economía regional, la realización de visitas de estudiantes al exterior, el apoyo a emprendimientos tecnológicos, la generación de información para la toma de decisiones, y proyectos de infraestructuras de comunicaciones. Todo este trabajo ha permitido afianzar de forma decisiva las relaciones entre el gobierno municipal, el sector privado empresarial, el sector educativo y el conjunto de instituciones locales.

El *Plan Estratégico para Rafaela* constituye otro paso importante, liderado por la Municipalidad, mediante el cual se abrió en 1996 un espacio de discusión a toda la sociedad local, a fin de definir de manera participativa la planificación del crecimiento de la ciudad y la visión de la misma, la cual quedó definida como sigue: “Potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice el equilibrio urbano y la calidad ambiental y de vida para todos”.

Como uno de los proyectos del Plan Estratégico para Rafaela se creó, a fines de 1997, el *Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICeDeL)*, una entidad municipal cuyo objetivo es acompañar los cambios y la transformación de la comunidad local, trabajando en la formación de recursos humanos y en el conjunto de condiciones culturales y socioeconómicas favorables al desarrollo de la ciudad y su región, fortaleciendo de ese modo la interacción entre el Estado y la sociedad local, y colaborando en el proceso de transformación de la nueva Administración municipal.

Por otra parte, a iniciativa de un grupo de jóvenes profesionales y empresarios de Rafaela y localidades vecinas, se creó en 1992 la *Fundación para el Desarrollo Regional*, una entidad civil sin fines de lucro, ante la carencia de instrumentos que les ayudasen a mejorar su perfil competitivo tras el proceso hiperinflacionario sufrido por el país. Esta Fundación tuvo una concepción de avanzada por parte del sector empresarial local al incorporar una dimensión de competitividad para la región de Rafaela.

En 1993, las instituciones empresariales locales y el gobierno municipal comenzaron a preparar un proyecto para el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dirigido a la mejora de la competitividad de la pequeña y mediana empresa regional, a través de la identificación de la demanda de servicios de desarrollo empresarial, el fomento de procesos asociativos y la creación de una oferta territorial de consultoría para Pymes. Dicho proyecto se concretó a fines de 1996 mediante la creación de un *Centro de Desarrollo Empresarial*, financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones y aportes locales de diferentes entidades empresariales y de la Municipalidad, con la finalidad de fomentar la demanda de servicios de desarrollo empresarial por parte de las Pymes locales, mejorar la orientación y contenidos de la oferta local de este tipo de servicios empresariales, impulsar acciones colectivas y fortalecer las organizaciones empresariales locales. El *Centro de Desarrollo Empresarial* ha venido trabajando en estos años en la mejora de la calidad productiva y la internacionalización empresarial y en programas sectoriales y de innovación tecnológica.

Como se aprecia, existen tres conjuntos de actores locales (sector público, sector empresarial y entidades de capacitación de recursos humanos) que poseen importantes relaciones entre sí, siendo la Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad la entidad que conecta con un mayor número de instituciones para realizar actividades conjuntas, seguida del Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos y la Escuela de Enseñanza Técnica. Todas las entidades locales valoran muy favorablemente el desempeño de la Municipalidad en sus funciones de promoción y liderazgo en la generación de iniciativas y capacidad de articulación y consenso entre los diferentes actores. Se trata, pues, de un liderazgo compartido de forma constructiva y abierto a la participación de actores locales, lo cual refleja una vez más el trasfondo de visión común a favor del desarrollo económico local en Rafaela.

Fuente: Costamagna (2001); Ferraro y Costamagna (2000).

HERRAMIENTAS

Herramienta 7.1. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN TERRITORIAL Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG)

El importante avance de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones ha permitido el desarrollo de instrumentos técnicos potentes para mejorar los sistemas territoriales de información acercándolos, al mismo tiempo, al conjunto de la ciudadanía. Este avance tecnológico permite, por consiguiente, superar las carencias que presentan los sistemas nacionales de información socioeconómica en el nivel territorial. Igualmente, el despliegue de sistemas de información territorial (SIT) permite mejorar las posibilidades del diseño e implementación de los proyectos y estrategias de desarrollo local, así como la gestión de las administraciones públicas.

Los principales elementos de un SIT son, lógicamente, todos aquellos aspectos fundamentales para el desarrollo económico local, entre los cuales cabe resaltar:

- Población local y asentamientos humanos.
- Características de los recursos humanos y mercado de trabajo local.
- Recursos económicos y financieros. Perfil productivo del territorio. Cadenas productivas principales.
- Recursos ambientales y culturales.
- Oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial.
- Actores socioeconómicos locales y contexto institucional.
- Infraestructuras y equipamientos básicos en el territorio.
- Marco jurídico y reglamentario.
- Ordenamiento territorial y planeación urbanística.
- La administración pública local y regional. Políticas de desarrollo territorial.

Como vemos, se trata de proporcionar un conjunto de informaciones que permitan una fotografía actualizada del territorio mostrando, al mismo tiempo, los rasgos principales de la apuesta territorial por el desarrollo local.

La base principal de información sobre la población suele estar en el Padrón Municipal de Habitantes, el cual debe actualizarse de forma permanente, con ayuda de recursos informáticos. El SIT debe incorporar, asimismo, las características principales del mercado de trabajo local, con la ayuda de un Observatorio Local para el Empleo⁷, a fin de aprovechar las oportunidades de empleo por parte de la población local.

Por otra parte, un SIT debe reflejar el avance en el conocimiento de los encadenamientos productivos existentes entre las empresas locales, a fin de permitir una mayor claridad en la toma de decisiones de desarrollo empresarial y territorial. Igualmente, el SIT debe incluir el detalle de los principales actores socioeconómicos locales, así como el contexto socioinstitucional y el marco jurídico y reglamentario, junto a las características e instrumentos de la política de desarrollo impulsada desde las administraciones públicas territoriales de forma concertada con el sector privado empresarial.

Todos estos datos permiten ofrecer, en suma, una herramienta poderosa para mostrar la imagen del territorio como una comunidad que utiliza el conocimiento para el diseño de su propia estrategia de desarrollo local.

>>7 Véase el apartado de Herramientas en el módulo 1 de esta Guía de Aprendizaje.

Como parte de un SIT puede incorporarse, asimismo, una herramienta técnica extraordinariamente útil para el análisis territorial como son los Sistemas de Información Geográfica (SIG)².

Los SIG permiten, mediante la integración o superposición simultánea de registros de información digitalizada (infraestructuras, asentamientos humanos (o núcleos de población), hidrografía, relieve físico, usos del suelo, red viaria, mercados, etc.) la elaboración y visualización de mapas, así como el análisis de dichas relaciones en el territorio, facilitando de ese modo el diagnóstico y la toma de decisiones. Se trata, pues, de una herramienta informatizada para el manejo y análisis de datos georeferenciados, orientada a la toma de decisiones.

DEFINICIÓN DE SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICO (SIG)

Un SIG es un “sistema de hardware, software y procedimientos diseñado para realizar la captura, almacenamiento, manejo, análisis, modelación y representación de datos referenciados espacialmente para la resolución de problemas complejos de planificación y gestión” (Nacional Centre for Geographic Information and Análisis).

Fuente: Noguera y Parra, 2006.

No todos los Sistemas de Información Territorial incorporan un SIG ya que, pese a su potencialidad y utilidad, su aplicación supone un elevado coste, tanto para su puesta en marcha como, sobre todo, para su mantenimiento y actualización permanente.

Un SIG se compone de los siguientes elementos:

- **Base de Datos geográfica y estadística.** Consiste en mapas con información estadística asociada en forma digital.
- **Sistema de Visualización Cartográfica.** Permite mostrar en pantalla e imprimir la información geográfica contenida en la base de datos.
- **Sistema de Digitalización.** Transforma mapas a formato digital.
- **Sistema de Gestión de Bases de Datos.** Permite introducir, gestionar y analizar datos geo-referenciados.
- **Sistema de Análisis Geográfico.** Permite analizar datos basados en características espaciales (localización), no en atributos estadísticos.
- **Sistema de Procesamiento de Imágenes.** Facilita la capacidad de analizar imágenes y proporcionar análisis estadísticos especializados.
- **Sistemas de Apoyo a la Toma de Decisiones.** Herramientas para la ayuda en la localización de recursos en el proceso estratégico de toma de decisiones.

Entre las aplicaciones más importantes de los SIG se cuentan las aplicaciones en el ordenamiento territorial y el medio ambiente, en la administración y gestión, y en las aplicaciones socioeconómicas. Entre las primeras destaca el análisis de los usos del suelo y la gestión de los recursos naturales. En las aplicaciones de la administración y gestión podemos citar las aplicaciones catastrales, la planificación y gestión de servicios públicos, el planeamiento urbanístico y las aplicaciones para la seguridad y la defensa. Por su parte, entre las aplicaciones socioeconómicas se encuentran las relativas a la demografía, el análisis de mercados, el análisis de clusters productivos y el análisis de los mercados de trabajo. Como se aprecia, el interés de los SIG para el desarrollo local es muy destacado.

>>8 Se sigue aquí el documento de J.Noguera y J. Parra (2006).

Bibliografía

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

_____ (1997): *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.

_____ (2005a): *Desarrollo local en América Latina: oportunidades y desafíos para el trabajo decente*. Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Integración de Políticas, Ginebra, Suiza.

_____ (2005b): “Rafaela, una experiencia de desarrollo económico local en América Latina”, en *Claves de la Economía Mundial*, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX). Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid (pp. 331-337).

_____ (2008): “Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente”. *Revista ARBOR N° 732, julio y agosto*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid (pp.687-700).

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

Boisier, S. (1996): *Modernidad y territorio*. ILPES. Santiago de Chile.

Bosque, J. y Moreno, A. (2004): *Sistemas de Información Geográfica y localización de instalaciones y equipamientos*. Madrid.

Comas, D. y Ruiz, E. (1993): *Fundamentos de los Sistemas de Información Geográfica*. Barcelona.

Costamagna, Pablo (2001): “Iniciativa de desarrollo económico. El caso Rafaela. Argentina”. En Aghón, Albuquerque y Cortés, op.cit.

Esser, K; Hillebrand, W; Messner, D y Meyer-Stamer, J (1996): “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la Cepal*, No. 59, Santiago de Chile, Agosto.

García Docampo, M. (ed.) (2007): *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local*. Editorial Netbiblo. A Coruña.

Ferraro, C. y Costamagna P. (2000): *Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela*. Oficina CEPAL Buenos Aires. Argentina.

Izquierdo, J. (2002): *Manual para agentes de desarrollo rural*. Mundi Prensa, Madrid.

Llorens, J.L.; Albuquerque, F.; del Castillo, J. (2002): *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. Estados Unidos.

Marianacci, G. (2000): *La experiencia de desarrollo económico local de la ciudad de Córdoba*. En Aghón, Albuquerque y Cortés, op. cit.

Mayoral, Juan (1992): *Mercados de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local. Territorio, economías locales y formas flexibles de regulación*. IRMASA, Madrid.

Noguera, J.; Pitarch, M.D. y Esparcia, J. (coord.) (2006): *Gestión y promoción del desarrollo local*. Universidad de Valencia.

Noguera, J. y Parra, J. (2006): *Introducción a los Sistemas de Información Geográfica como herramienta para la planificación y gestión*. En Noguera, Pitarch y Esparcia, op. cit.

Olazarán, M y Gómez Uranga, M (editores): *Sistemas Regionales de Innovación*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2001.

Organización Internacional del Trabajo (2007): *Manual de Promotores de Desarrollo Económico Local y Empleo*. Centro de Formación Internacional de la OIT. Turín, Italia.

Piore, Michael y Sabel, Charles (1990): *La segunda ruptura industrial*. Alianza Universidad, Madrid.

Programa Chile Emprende (2005): *Guía Metodológica de Desarrollo Territorial*. Gobierno de Chile. Santiago.

Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.) (1999): *Manual de Desarrollo Local*. Trea, Gijón, Asturias.

Rodríguez Pose, Andrés (2002): *El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de Desarrollo Económico Local en un mundo globalizado*. Local Economic Development Programme, OIT. Ginebra.

Sanz, J. (ed.) (2007): *El futuro del mundo rural. Sostenibilidad, innovación y puesta en valor de los recursos locales*. Universidad Internacional de Andalucía, Ed. Síntesis, Madrid.

Torres, José (1995): *Aplicación de un sistema de información geográfica al estudio de un modelo de desarrollo local*. Instituto Universitario de Geografía. Universidad de Alicante.

Vázquez Barquero, Antonio (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Ediciones Pirámide, Madrid.

_____ (1993): *Política Económica Local*. Ediciones Pirámide, Madrid.

_____ (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch editor, Barcelona.

Vergara, P. y Albuquerque, F. (coord.) (2006): *Desarrollo económico territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*. DETE-ALC, Fortaleza, Brasil.

