

## El desarrollo económico local y los Sistemas Productivos Locales

Albuquerque (2004) plantea que la ruptura del esquema fordista de producción a mediados de los años '70 dio lugar a: *“nuevas estrategias de desarrollo local vistas como formas de ajuste productivo flexibles en el territorio, en el sentido que no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y la localización en grandes ciudades, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de construir un entorno institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales”* (pág. 5).

Así, un conjunto de factores que van desde la innovación en tecnologías duras y blandas, las actuaciones a nivel macro, meso y microeconómico, la procuración de ventajas comparativas dinámicas y la flexibilización de las formas de producción influyen en el desarrollo local.

Albuquerque estima que: *“en virtud de que la inserción de algunas actividades y empresas en los segmentos dinámicos del núcleo globalizado de la economía mundial no asegura por sí sola la difusión de progreso técnico en los sistemas productivos locales, [...] se necesita una política específica para facilitar a estos sistemas, integrados básicamente por micro, pequeñas y medianas empresas, el acceso a las infraestructuras y servicios especializados de innovación tecnológica, creación y diversificación de empresas, a fin de lograr la difusión de tecnología, el crecimiento económico y la creación de empleo e ingreso en todos los territorios”* (pág. 7).

Este enfoque se asienta en un sistema dinámico, el cual puede ser reconfigurado por algunas acciones políticas. Por ejemplo:

- La selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas.
- La formación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de los diferentes SPL.
- La ampliación del mercado interno y la generación de empleo productivo vinculado a la necesaria atención de las necesidades básicas.
- La utilización de los diferentes esquemas de integración supranacional.
- El fomento a la interacción creativa entre los agentes públicos y privados.

La idea central es apuntalar el aprendizaje tecnológico y, en términos de Albuquerque, *“endogeneizar las oportunidades externas existentes”*. El proceso de interiorización de las oportunidades se basa en el impulso a la: *“concertación de actores locales, tanto públicos como privados (municipalidades, gobiernos provinciales, entidades de capacitación y formación profesional, universidades, asociaciones y cámaras empresariales, sindicatos, organizaciones cívicas, entre otros), que corresponde promover principalmente -aunque no exclusivamente- a los responsables públicos locales y provinciales, a fin de lograr la vinculación en red de los mismos, para la mejora de la eficiencia productiva y la competitividad de cada sistema económico local”* (op. cit., pág.21).

En la misma línea, Vázquez Barquero (2000) estima que el modelo de desarrollo local endógeno comparte con el paradigma de los años '50 y '60, que el aumento de la productividad, y por tanto del crecimiento económico, se produce como consecuencia de la generación de economías de escala en la producción, la introducción de innovaciones por parte de las empresas líderes y el flujo de la mano de obra desde las actividades tradicionales a las más modernas (industriales). No obstante, cabe remarcar que el desarrollo puede estar diseminado territorialmente y no necesariamente concentrado en las grandes ciudades. Los SPL pueden liderar los procesos de crecimiento y cambio estructural al generar economías de

escala y reducir los costos de transacción como las grandes empresas; las formas de organización social y el sistema de valores locales flexibilizan los mercados de trabajo y permiten a las empresas locales trabajar con bajos costos de producción y, en particular, con salarios relativamente bajos; y la sociedad civil ejerce un control creciente de los procesos de desarrollo de las localidades y regiones.

Para este autor, el crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad o región se compone de tres dimensiones (Vázquez Barquero, 1986).

Una primera dimensión económica está referida a la capacidad endógena de las empresas para organizar los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivos. La mayor competitividad resulta del progreso tecnológico y de una acentuada división del trabajo del Sistema Productivo Local, de una cierta especialización productiva que estimula la creación y acumulación de conocimientos y/o de nuevas tecnologías, de una multiplicidad de sujetos económicos locales con elevada probabilidad de solucionar por prueba y error (*learning by doing*) los problemas con los que se enfrenta el sistema productivo, una fácil difusión de información técnica y comercial mutua (que se establece por contactos personales e informales), un sistema de formación profesional construido por la propia localidad y por la consolidación histórica de conocimientos y una fuerte integración entre las instituciones y la economía local favorable a la innovación y a la adaptación a las condiciones cambiantes de la realidad productiva.

Las variables determinantes para la consolidación del sistema local son tanto endógenas como exógenas, aunque son las endógenas las impulsoras del proceso de desarrollo local. Dicho desarrollo se materializa a través de la innovación tecnológica, el sistema informativo, la capacidad de regulación del mercado y las transformaciones sociales.

Una segunda dimensión es de naturaleza socio-cultural y se manifiesta en el hecho de que los valores e instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo y se fortalecen en el ejercicio de la propia estrategia. Constituyen un conjunto de elementos entre los que se pueden resaltar: una profunda identidad local proyectada en una cultura propia; la consideración de la capacidad empresarial y de iniciativa como valor social positivo en la colectividad; la existencia de estructuras familiares con vínculos intergeneracionales sólidamente cohesionadas y que hacen de ella una unidad de renta y producción; una organización social con un nivel suficiente de actividades mercantiles; y un sistema urbano desarrollado sobre el área donde el sistema industrial se articula.

Una tercera dimensión sería la político-administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible. Focalizándose en América Latina, Albuquerque plantea: *“la necesidad de promover el potencial de desarrollo endógeno, asignando la importancia debida a la dimensión territorial de la política tecnológica y a la atención a las pequeñas y medianas empresas, como la de asegurar el acceso a servicios avanzados a la producción en el entorno territorial, el afianzamiento de las redes institucionales y acuerdos de cooperación y la inclusión de la sustentabilidad ambiental en la gestión local del desarrollo”* (Albuquerque, 1997, pág. 147).

Más allá de que el enfoque “desarrollo local” abre un sustancioso abanico de análisis económico del cual se desprenden recomendaciones de política, se deben puntualizar ciertos límites inherentes al mismo. En primer lugar, se observa un excesivo énfasis en las capacidades de la sociedad y los Estados locales, dejando un espacio casi nulo a la intervención territorial concreta de la política industrial del Estado Nacional. Albuquerque, por ejemplo, sostiene que: *“la reforma de las administraciones públicas en el sentido de la descentralización territorial participativa es también parte fundamental de la estrategia de desarrollo económico local”* (Ibid. Pág.15).

Siguiendo esta lógica, el Estado Nacional se reduciría al mero *“logro de los equilibrios macroeconómicos”* que resulten condición necesaria para el trabajo territorial de los municipios y provincias.

En contraposición a esta visión, la visión sistémica adoptada por la SEPyME **-1-** considera que el Estado Nacional no puede auto-excluirse de los procesos de desarrollo local. Por el contrario, y a los efectos de que estos procesos puedan concretarse, el Estado Nacional debe intervenir con lineamientos de política industrial activa y con programas específicos que funden y/o fortalezcan a los diversos complejos y sistemas productivos. Naturalmente, esta intervención debe realizarse en forma interactiva con los municipios y/o provincias correspondientes, dando lugar a una complementación institucional de políticas de apoyo al sector productivo.

Estrechamente ligado, el otro punto débil del enfoque de desarrollo local es la dicotomía que se plantea entre los enfoques de desarrollo “desde arriba” y “desde abajo”. Nuevamente en palabras de Albuquerque, *“mientras en las teorías y políticas del desarrollo concentrador y “desde arriba” se señala 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 mayor interés y preocupación por la satisfacción de necesidades básicas, la mejora del empleo, ingreso y calidad de vida, así como el mantenimiento de la base de recursos naturales y el medioambiente local”* (Ibid. pág.16).

De este pasaje, se desprende la imposibilidad de que el objetivo de maximizar el crecimiento económico pueda ir acompañado en forma simultánea de otros fines genuinos y legítimos como el crecimiento en el empleo y la mejora en la calidad de vida de la población. Así, se percibe otra vez la incapacidad del enfoque de desarrollo local de captar la potencialidad virtuosa de interacción entre políticas de los diferentes niveles estatales o, su contracara, lo pernicioso de una intervención sin coordinación entre dichas instancias.

Concretamente, desde esta visión no existiría la posibilidad de que las políticas nacionales de desarrollo industrial y de fomento a la innovación productiva estén imbuidas, en sí mismas, de fines como la reducción de las asimetrías entre regiones y la propensión a crear trabajo genuino o fomentar el equilibrio del medio ambiente en una localidad.

In fine, tomando en cuenta que la ausencia de una política nacional de fomento de las economías regionales puede contribuir a una concentración de la riqueza en las zonas más ricas y a un aumento de las asimetrías entre regiones, resulta indispensable complementar este enfoque con una presencia proactiva del Estado Nacional en la configuración de instituciones destinadas a fortalecer las regiones postergadas o relativamente retrasadas.

## **Notas**

**-1-** Se refiere al enfoque adoptado en el Programa Sistemas Productivos Locales – Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional, pone al Estado Nacional en el centro de la escena. El rol clave de los Estados y la coordinación institucional deviene un factor clave que debe ser centralizada en la planificación coherente y sistémica de las herramientas de política.

## **Bibliografía**

- Albuquerque, F. (1997). “La importancia del desarrollo local y la pequeña empresa para América Latina”, Revista de la CEPAL 63.
- Albuquerque, F. (2004). “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, Revista de la CEPAL 82:157-171.
- Vázquez Barquero, A. (1986). “El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España”, Estudios Territoriales 20.
- Vázquez Barquero, A. (2000). “Desarrollo endógeno y globalización”, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Fuente: Alejandro Naclerio. "Sistemas productivos locales. Políticas públicas y desarrollo económico". Proyecto PNUD ARG/05/024. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Año 2010.