

# **1. Ponencia: Desarrollo Económico Local**

**Francisco Alburquerque**  
**Investigador del Centro Superior de Investigaciones**  
**Científicas**

## **1.1 Ponencia: MICROEMPRESA, PEQUEÑA EMPRESA Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

### **1. Las micro y pequeñas empresas como motores del desarrollo**

Las políticas de apoyo a la micro y pequeña empresa se deben situar en el marco de las estrategias de desarrollo local e incluso en las de desarrollo territorial. Esas políticas son una cuestión que no pueden abordarse como un sector específico del sector financiero, pues los problemas de la micro y pequeña empresa no son sólo financieros.

El desarrollo local debe identificar dónde están las unidades productivas, pero al mismo tiempo se mueve en un espectro más amplio que tiene que ver con la gestión pública local, con la cooperación público - privada y el entorno en que ésta asegura las ofertas reales de desarrollo empresarial. Es decir, no es solamente el tema financiero, la empresa no está en el vacío ni en un censo, si no que está en un conjunto del eslabonamiento productivo con proveedores, clientes, (con el eslabonamiento productivo hacia atrás, o hacia adelante), etc., de modo que se tiene que conocer el carácter de esas redes, de esas cadenas productivas y el grado en el que el territorio ayuda a facilitar la incorporación de los elementos que potencian la eficiencia productiva en la competitividad. Es

decir, que no compite la empresa aislada sino que es en esa red del eslabonamiento productivo hacia atrás y hacia adelante, así como el carácter y la dotación de elementos territoriales que no son sólo económicos y financieros, sino también sociales y culturales todo lo cual facilita el acceso a la información estratégica. Por lo tanto no se le puede dar un tratamiento como sector específico, dado que no avanzaríamos mucho más allá del planteamiento basado en proyectos que ejecutan unidades aisladas, u ONGs para el desarrollo. Este enfoque nos obliga a buscar planteamientos más integrales y sistémicos, y eso es la visión de abajo - arriba que tiene la visión del desarrollo local.

Para hablar de desarrollo hay que dejar de lado los agregados macroeconómicos y pasar a hablar del territorio como un actor, como un activo. Por consiguiente se tiene que insertar en el diálogo al territorio incorporando además un enfoque donde todos los actores, el medio ambiente, sus organizaciones y sus estrategias estén presentes.

En todos estos últimos años generalmente los gobiernos de América Latina han dado una prioridad casi exclusiva a las políticas de estabilidad macroeconómica, la cual no se ha complementado con el esfuerzo de incorporar una visión más amplia, que incluya también la estrategia de desarrollo acorde a la complejidad de la estructura productiva nacional en los diferentes ámbitos territoriales de estos países.

Es crucial en el desarrollo la introducción de las innovaciones productivas socio institucionales y de gestión en el conjunto del tejido empresarial compuesto mayoritariamente por la micro y pequeña empresa, (micro y pequeña que son más del 90% en la actualidad). Es decir, la ausencia de estas políticas de desarrollo productivo y empresarial en los diferentes ámbitos locales lleva consigo un alto costo en términos de capacidades de oportunidades empresariales y de empleo, así como el deterioro del tejido productivo y social de los diferentes territorios del país, hasta el punto de que el tema de la micro y de la pequeña empresa prácticamente ha pasado a ser un espacio donde la cooperación internacional tiene que ir a ocuparlo por el abandono de la política de desarrollo. Esta ausencia hace más vulnerable y más frágiles los sistemas de micro y pequeña empresa, e impide el desarrollo de una cultura emprendedora local que estimule la creación de nuevas empresas y la canalización de vocación emprendedora de la población en los distintos territorios de la región.

Hay una situación de asimetría entre la micro y la pequeña empresa respecto a su importancia en número, personas, empleo, ingresos, importancia por tanto desde el punto de vista económico y social, y el tratamiento desigual que tienen frente a las grandes y medianas empresas. Los países menos desarrollados colocan sus escasos recursos para apoyar las grandes empresas, que en comparación con las micro y pequeñas los necesitan menos, pero son aquellas las más favorecidas porque son las que se pueden insertar en los nichos internacionales.

Siguiendo un criterio de igualar condiciones de competitividad, es también necesario argumentar la defensa de las políticas de apoyo para la micro y pequeña empresa, tratando de reducir las dificultades que éstas enfrentan y estableciendo incluso discriminaciones positivas hacia estas empresas, como hacen no pocos países entre ellos los EEUU. La discriminación positiva consiste en dar prioridad a los abastecedores de pequeña dimensión local tratando de que cubran estándares de calidad y de competitividad. Eso son políticas activas, al igual que ha sucedido con el empleo, hay que adoptar posiciones proactivas y de discriminación positiva en pro de la micro y pequeña empresa.

Y esto tanto por razones de cohesión social como por razones de desarrollo económico. Sin embargo es frecuente observar que el apoyo a actividades agrícolas, por ejemplo, suele estar basado en razones de inversión social quedando de alguna manera esas actividades cautivas de una dinámica asistencial o muy vinculadas a la cooperación internacional. El campo debe ser planteado como algo donde la cooperación tiene que ayudar. Muy al contrario, las estrategias nacionales de desarrollo deberían incorporar lo que hoy es una moneda común en los países del Norte, donde los gobiernos regionales y locales han formulado políticas para apoyar la micro y pequeña empresa por razones de cohesión económica y social. Hay otras razones que justifican este tipo de estrategias, o políticas proactivas, no sólo por razones de empleo e ingreso de buena parte de la población, sino porque son un actor fundamental en el fortalecimiento del entramado socioeconómico, productivo e institucional de los diferentes ámbitos locales.

Frente a la problemática del desarrollo comparado con el subdesarrollo, o la articulación frente a la desarticulación, tienen que hacerse propuestas de desarrollo orientadas a fortalecer la articulación del tejido socio institucional, económico y social en los distintos ámbitos locales. Así mismo, si fortalecemos los distintos sistemas productivos locales compuestos por micro y pequeñas empresas haremos el conjunto del sistema económico nacional menos vulnerable ante un posible shock externo o la presencia de cambios macroeconómicos inesperados. Por otra parte, la fuerte presencia del tejido de la micro y pequeña empresa contribuye a una mejor distribución del poder económico en la sociedad y a la canalización de la vocación emprendedora de la población local. Además, su presencia difusa en todo el territorio facilita los procesos de aprendizaje e innovación, ayudando a una mayor vinculación de la oferta de I+D con la “i” pequeñita de la innovación local en los diferentes ámbitos territoriales.

El desarrollo de la micro y de la pequeña empresa es un proceso de enorme importancia en la construcción de un sistema económico más competitivo y como tal debe ser considerado como un área estratégica de la política de desarrollo. En mi opinión la cooperación debe ocupar un espacio no solamente ubicado en el carácter asistencial, entregándolo como si fuera un sector aislado, sino que requiere un tratamiento más integrado.

## **2. El desarrollo de las economías desde el interior o hacia el exterior**

Además, la micro y pequeña empresa forman un capital nacional, un capital interno, cuyos dueños viven y trabajan en los distintos ámbitos territoriales, algo que podríamos considerar como un capital local que constituye la base sobre la cual se puede sentar un proyecto de desarrollo económico y social interno más equilibrado. Un porcentaje muy elevado de las compras de dichas empresas corresponden a productos locales o internos, lo que hace que este colectivo de la micro y pequeña empresa sea muy importante desde el punto de vista de avance en el grado de la articulación productiva interna. Tal y como lo demuestra la experiencia de la mayoría de los países desarrollados, una estrategia de desarrollo basada exclusivamente en la inversión extranjera (de la manera en que a veces se postula desde organismos multilaterales con sede en Washington como estrategia de desarrollo abierta hacia el exterior) no es lo que ha sucedido en esas economías desarrolladas y además no es sostenible sin una base de micro, pequeña y medianas empresas que participan en los procesos de aprendizaje e innovación de los diferentes ámbitos territoriales. A los países del Norte les parece obvio porque es como dinamizan actualmente sus economías, pero en el Sur no es tan obvio, aquí la presencia de ciertos recetarios puede dibujar una realidad más dura, la presencia incluso de funcionarios que velan por los planteamientos de Washington en los diferentes gobiernos es una realidad y la ausencia de planteamientos más volcados hacia el interior de los países es clara.

El objetivo último de las estrategias de desarrollo local y de apoyo a micro y pequeña empresa debe ser lograr el fortalecimiento de la base productiva y empresarial local para colaborar en el crecimiento del empleo, del ingreso y con ellos el nivel y calidad de vida de la población local.

La inmensa mayoría de las actividades productivas en América Latina tienen lugar en ámbitos locales, protagonizadas por la micro y pequeña empresa lo que demuestra la magnitud y la relevancia de la producción local y la importancia por tanto de las políticas de fomento de este tipo de empresas, que no debe dejarse únicamente a los planteamientos y políticas asistenciales, o a la suposición de que la inserción internacional soluciona el proceso de modernización, es decir ocupando espacios que la política nacional de desarrollo abandonó porque se suponía que lo haría el mercado.

En América Latina el número de establecimientos considerados como micro y pequeña empresa formal representa el 96,2% del total y ocupa a un 57% de la población empleada (tabla 1). Además, cualquier estimación que incluya la informalidad nos lleva a cifras del 98% del total de las empresas existentes y entre el 70 y 80% del empleo. Se trata de establecimientos que están en todo el territorio, representando la mayoría del tejido empresarial, y es esta mayoría la que tiene frente a sí las exigencias de los cambios estructurales. A pesar de ello no están amparadas por ninguna política de desarrollo, no se consideran sujetos de los planes estratégicos de desarrollo, más bien están como fondo de inversión social de la cooperación internacional, son sujetos, ahora sí, de las políticas asistenciales que ponen en marcha los gobiernos o los organismos internacionales.

Existen algunas excepciones a esta última afirmación, como por ejemplo Brasil en donde hay experiencias que han logrado involucrar a instituciones estatales e internacionales, pero a pesar de todo insertadas en planes globales no se pueden considerar experiencias enmarcadas en una verdadera política de desarrollo. Además esta es una cuestión que no se puede contemplar desde una perspectiva de “derechas” o de “izquierdas”, es un tema más serio, es un tema de territorio. Aquí ya no vale hablar sólo con el discurso del siglo XIX de las clases, aquí hay que hablar de desarrollo, de empresas, de empleo...

Esta situación revela que hay que seguir apoyando a aquellos procesos que se vienen desarrollando a favor de la micro y pequeña empresa estableciéndolos como prioridades de la cooperación. La trascendencia desde el punto de vista del empleo y del ingreso, así como la difusión territorial permitiría complementar las políticas de desarrollo que sólo hacen hincapié exclusivamente en las políticas de estabilidad macroeconómica, que si bien son una condición necesaria no son una condición suficiente si atendemos a las cifras de ingreso, empleo y presencia territorial que estamos comentando.

Tabla1. Empleo y actividad económica formal en América Latina

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

Datos oficiales de mediados de los años 90 sobre establecimientos empresariales formales,

a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros

Los objetivos de erradicación de la pobreza se deben abordar desde una estrategia más consistente que la actual muy sesgada hacia el asistencialismo y para ello hay que sentar unas bases para el crecimiento de manera similar a como se ha hecho en los países desarrollados. Hay que combinar el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, el impulso de la participación ciudadana en la cooperación público -privada, el avance de la democracia y el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. Es decir hay que avanzar desde un enfoque de desarrollo territorial en democracia, gobernabilidad, sustentabilidad de crecimiento..., todo lo cual es el planteamiento del desarrollo. Por tanto no hay que considerar el desarrollo local como si fuera la versión menor del desarrollo; todo lo contrario, el desarrollo local está en la base de todo desarrollo.

En el desarrollo local no sólo se deben tener en cuenta los agregados macroeconómicos, lo más importante es considerar a la población y el entorno en que viven, considerando las diferencias que caracterizan a los actores en cada unidad territorial, así como sus alianzas y relaciones institucionales desde una perspectiva de integralidad.

En América Latina en promedio la producción que no se exporta es del 85% según datos del año 1998 (tabla 2). De las exportaciones con respecto al producto nacional bruto es el 15%, luego la producción restante, el 85%, es de ámbito local o interno lo que demuestra que no sólo las exportaciones hacen referencia al desarrollo, sino que se tienen que tener en cuenta los procesos de articulación y de cohesión del tejido productivo interno. La inserción internacional asegura la introducción de las innovaciones, pero lo más importante en términos cuantitativos es la producción interna o local.

Tabla 2. Participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PNB de América Latina.

<b>PAÍS</b>	<b>1.980</b>	<b>1.998</b>
Promedio América Latina	12%	15%
Brasil	9%	7%
Argentina	5%	10%
Haití	22%	11%
Perú	22%	12%
Colombia	16%	14%
Guatemala	22%	19%
Bolivia	25%	20%
Venezuela	29%	20%
Uruguay	15%	22%
El Salvador	34%	23%
Ecuador	25%	27%
Chile	23%	28%
México	11%	31%
República Dominicana	19%	31%
Panamá	51%	34%
Nicaragua	24%	39%

Honduras	36%	46%
Costa Rica	26%	49%
Uruguay	43%	68%

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial, 2000.

Se necesita hacer una política territorial activa para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, dentro de este enfoque del desarrollo local. En este sentido conviene destacar las limitaciones que tienen los organismos centralizados que se ocupan de la cooperación caritativa y es llevada por personal no especializado en el tema. Pero el avance de la diplomatación de la cooperación centralizada en España supone al mismo tiempo un reto para la cooperación descentralizada que es joven y tiene buenas potencialidades para fomentar el desarrollo local en la medida que se trata de entidades con experiencia en el tema.

### 3. El progreso tecnológico y la difusión territorial de los avances

La inserción internacional no garantiza la suficiente difusión del progreso técnico del conjunto de estas micro, pequeñas y medianas empresas situadas en el sistema productivo local, pues no hay una vinculación directa entre la actividad de estos pequeños establecimientos y la actividad exportadora. El progreso tecnológico tendrá sus efectos en aquellas empresas que están eslabonadas en los sistemas productivos del mundo globalizado, pero apenas se notará en la micro, pequeña y mediana empresa en donde el eslabonamiento con los mercados internacionales se estima que está en torno al 3 – 4%.

Los efectos de la difusión de innovaciones que, además, se mueven también en el ámbito socioinstitucional, no vienen derivados de la inserción en mercados exteriores o de la inversión extranjera. La creación neta de empleos cualificados es limitada por esta vía, es decir, aspectos cruciales para la introducción de innovaciones no están asegurados con la inserción internacional. La introducción de innovaciones productivas no se refiere sólo a las tecnológicas, ya sean de procesos productivos o de productos, nuevos equipos, nuevas instalaciones, nuevos materiales, son también las innovaciones de gestión, las innovaciones organizacionales las que mejoran la flexibilidad, eficiencia productiva, cualificación de recursos humanos según la necesidad de los distintos sistemas productivos locales, acceso a redes de información, relación con proveedores. Estos son componentes intangibles desde el ámbito de la gestión, pero son

#### **TIPOS DE INNOVACIONES PRODUCTIVAS**

##### **1. Innovaciones tecnológicas**

- *De proceso*: nuevos equipos, nuevas instalaciones, mejoras en la línea de producción, control de calidad, informatización...
- *De producto*: Nuevos materiales, mejoras en diseño y diversificación de productos, creación de marcas, certificados de calidad, control ambiental..

##### **2. Innovaciones de gestión**

- Mejoras en la flexibilidad y eficiencia productiva, cualificación de recursos humanos, mejoras en los procesos de trabajo, acceso a redes de información, relación con proveedores...

##### **3. Innovaciones sociales e institucionales**

- Promoción de actividades innovadoras, descentralización de decisiones sobre innovación, concertación de agentes públicos y privados...

Fuente: elaboración propia

innovaciones productivas.

Cuando se habla de subdesarrollo suele pensarse en “ordenadores para todos”, pero el problema no es la maquinaria, pues hay innovaciones de gestión (no materiales) en los eslabonamientos productivos, en la capacitación, en la mejora de los procesos de trabajo que aseguran el involucramiento de trabajadores y trabajadoras modernizando los procesos de producción. Para promover una cultura emprendedora local, se tiene que facilitar el acceso a las innovaciones de tecnologías, de gestión y sociales e institucionales, las cuales tienen sus propios componentes que las dinamizan. La construcción y aplicación de todas estas innovaciones se deben concertar con los diferentes actores para dotar al territorio de elementos suficientes en la definición de la estrategia del desarrollo local.

La presencia mayoritaria de la micro y pequeña empresa en todos los países, requiere de enormes esfuerzos a realizar en términos de innovación productiva y empresarial, una cuestión para la cual las políticas genéricas dictadas desde el nivel central son ineficientes, carentes de la flexibilidad necesaria para poder adaptarse a la especificidad de cada territorio. Sin una política específica de desarrollo de los distintos sistemas productivos locales no es posible atender adecuadamente a la modernización empresarial, o al apoyo de las micro y pequeñas empresas. Esas políticas tienen que ir acompañadas de instrumentos, incluso de instrumentos donde las nuevas tecnologías son apropiables como por ejemplo: los sistemas territoriales de información o el apoyo de sistemas de información geográfica y georeferenciadas. Es decir es cierto que los ordenadores nos abren una ventana, pero debe estar enmarcado en un esquema de trabajo.

Normalmente en el análisis del desarrollo ha primado lo macroeconómico, es decir, asegurar las condiciones de reproducción del régimen de acumulación a través de la política monetaria, fiscal, presupuestaria y cambiaria. Sin embargo, en la fase de transición tecnoestructural en que nos encontramos lo que hay que saber hacer bien es el corte a nivel micro y la introducción de las innovaciones productivas y de comercialización en toda la escala que va de la capacidad de gestión tecnológica a las relaciones laborales apropiadas para la horizontalidad que requiere la difusión de información así como la integración en redes. Este es un requisito para que la innovación alcance la base del tejido productivo y empresarial a nivel micro.

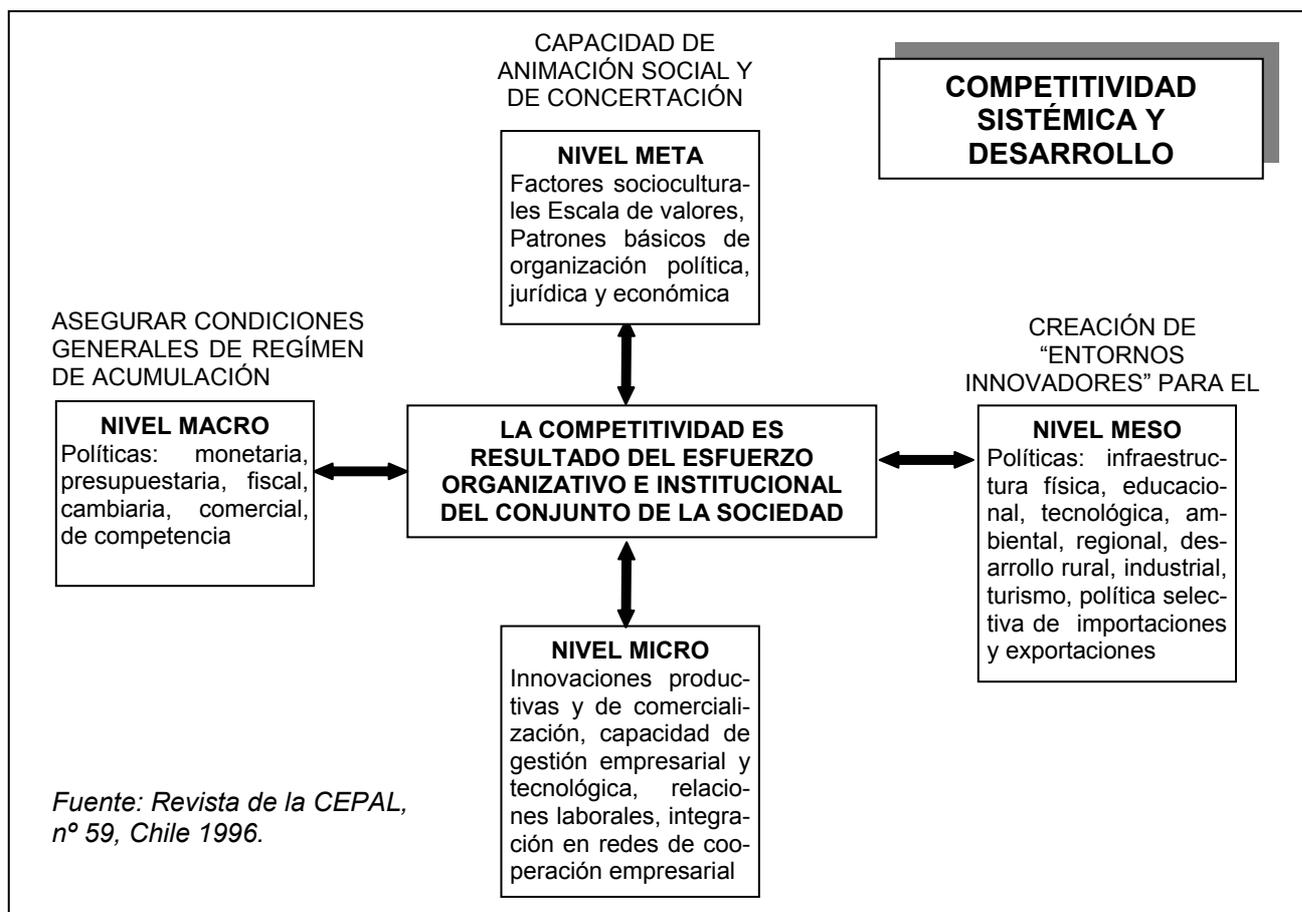
#### 4. Competitividad y desarrollo

Lo anterior obliga hacer en el espacio *meso* la conversión de políticas sectoriales de una administración heredada de una conformación sectorial, que tiene que actuar sin embargo horizontal y territorialmente combinando los temas de empleo, de innovación, educación y los temas sectoriales correspondientes. Esto obliga a la creación de entornos innovadores en el fomento empresarial en cada territorio, con una estrategia y con la incorporación de cambios socioculturales y valores favorables a la creación de espacios de concertación a nivel *meso* para acabar incidiendo con eficacia en el nivel micro.

Se trata de demostrar que, en el fondo, la competitividad y el desarrollo, dependen de lo que se logra construir territorialmente como condiciones que favoreciendo el capital social y la articulación de actores público – privados, facilitan la introducción de innovaciones en el nivel micro, pero haciéndolo desde el territorio. Esto en América Latina no está instalado como un enfoque de aproximación al desarrollo.

En América Latina, los gobiernos argumentaban que no era necesario tener una política industrial, pues esto era propio del mercado. Tal situación no se le puede plantear a la micro, pequeña y mediana empresa, esto es algo que se tiene que implementar desde las políticas de fomento y de empleo. En este sentido la cooperación tiene que trabajar mucho más a fondo si verdaderamente quiere pasar del asistencialismo a la construcción de una agenda que propicie un verdadero desarrollo.

La importancia que le demos al conjunto de niveles micro, meso y territorial, se traducirá en la importancia que en nuestras agendas de desarrollo local tenga esa atención en el nivel micro. Debemos comprender las adaptaciones que han de operar en el nivel meso económico para asegurar la introducción de las innovaciones tecnológicas, sociales y de gestión en la base productiva y en el tejido de empresas de cada ámbito territorial.



Para enfatizar sobre el desarrollo debe involucrarse el territorio y el capital social. Sólo desde el nivel territorial se pueden trabajar los temas medioambientales que no son ajenos a los temas de cualificación de los recursos humanos que a su vez están estrechamente relacionados con un mercado de trabajo frente a unas perspectivas de empleo determinadas y éstas son distintas tanto en un lugar como en otro. La innovación es también una cuestión relacionada con los problemas que tiene el tejido productivo en cada territorio, son problemas que requieren la visión territorial.

## 5. Desarrollo local y articulación de factores

El objetivo del desarrollo local tiene como prioridad la articulación de la base productiva y tejido local empresarial, que son la mayoría de micro y de pequeña empresa. Por tanto, esto requiere de cambios y adaptaciones sociales, culturales e institucionales, para facilitar la construcción de entornos territoriales favorables.

La construcción de capital social, de reglas, acuerdos y formas de relación, permiten la organización de una convivencia en un territorio. Son fundamentales desde el enfoque del desarrollo que en ocasiones se interpreta de manera muy ajustada a lo que son indicadores cuantitativos. Es necesario enfocar el desarrollo avanzando con todos los actores en la incorporación del territorio, en la reflexión económica convencional, las infraestructuras básicas para el desarrollo, la adecuación de las mismas para el desarrollo en el territorio, los servicios del desarrollo empresarial tanto los financieros como los reales, los servicios a la producción, fomento territorial de la microempresa, Pymes o cooperativas. En el fondo la idea es que la política del desarrollo no es un monopolio del nivel central y puede llegar a ser parte de la estrategia del desarrollo en la agenda de la cooperación.

Desarrollo local, capital humano, educación, nutrición, salud, mujer no son sólo políticas sociales, son políticas de desarrollo. Si en la era de la información el capital humano es el elemento crucial entonces debemos contemplarlo como una preinversión imprescindible para desarrollo. No se trata únicamente de algo propio de las políticas sociales es, como decimos, un activo central necesario para acometer cualquier planteamiento de desarrollo.

Existe una prioridad del desarrollo local y es la articulación productiva y social interna para aprovechar mejor los recursos endógenos y las oportunidades externas. El desarrollo local no es sólo utilización de recursos endógenos, también es capacidad de endogeneizar el aprovechamiento de las oportunidades externas existentes para lo cual es necesario tener una base económica fuerte y una estrategia concertada con los actores capaces de hacerlo. Para fortalecer el poder de negociación hay que indagar en la posibilidad de, por ejemplo, construir redes locales de proveedores o contratistas, lo cual nos facilitaría el camino para entablar relaciones con grandes empresas las cuales no siempre o casi nunca están interesadas en tener contextos inestables e inciertos. Pero sólo el fortalecimiento de la base

económica local puede permitir a largo plazo el sostenimiento de segmentos de mercado internacionales.

Hay una articulación del sistema productivo interno con la sustentabilidad ambiental y también con la estabilidad macroeconómica, pero la agenda de intervención tiene que ver además con la atención de necesidades básicas, con la selección de tecnologías apropiadas para esa atención prioritaria, lo que tiene que ver a su vez con formación de recursos humanos y el mercado local del trabajo. Desde este planteamiento se puede comenzar a construir una base económica a partir de la atención de necesidades locales cubiertas por el fomento de empresas que atienden ese tipo de necesidades, es decir, estar desde el principio haciendo un trabajo de articulación productiva lo cual obliga a hacer ese esfuerzo *meso* de la interacción creativa de los actores públicos y privados. De esta manera, apoyándose en plataformas de integración, se puede mejorar la inversión externa tal como lo ha demostrado la historia del desarrollo; no es a la inversa, como argumenta el Banco Mundial.

En ocasiones se confunde desarrollo local con desarrollo municipal, sin embargo los sistemas locales de empresas no se detienen en el límite del municipio y en la mayoría de las ocasiones la propia coherencia en el eslabonamiento productivo rebasa los límites del municipio. La identificación de las unidades de intervención geoeconómicas en los sistemas productivos locales es un paso importante para el diseño de una política de desarrollo local, diferenciando esas unidades de las delimitaciones de carácter político administrativo a nivel provincial, regional o nacional.

Además, es frecuente que los sistemas productivos locales se vean constreñidos por las delimitaciones político administrativas, lo cual le añade una dificultad importante al desarrollo económico local porque oculta información sobre las relaciones comerciales que existen entre diferentes comunidades. Esto obliga a poner un énfasis mayor en la elaboración de los sistemas territoriales de información para el desarrollo, porque las estadísticas sectoriales o de otra índole no son apropiadas o son insuficientes.

Las micro y pequeñas empresas aún cuando no están organizadas en censos o catastros, están agrupadas en unas redes dentro de un territorio. Esto indica su importancia, están en agrupaciones significativas territoriales y la mayoría con actividades comerciales y de servicios, pero también manufacturera, en cadenas productivas o *clusters*. Pero de esto no hay una información disponible. Es necesario trabajar en el terreno y conocer a los aliados para que esa información este disponible para ellos, o sea, identificar su localización territorial, la de su eslabonamiento productivo y la utilización de sistemas de información territorial o georeferenciados. Hoy esto es una necesidad ya que la competitividad en todo caso no depende de empresas aisladas sino de redes de eslabonamiento y de las características del entorno territorial donde se localiza. Esto permite construir un entorno favorable a la innovación.

Igualmente las empresas dependen del grado de planeamiento de la calidad del entorno urbanístico, ambiental y territorial, teniendo en cuenta los proyectos y las estrategias de los sistemas productivos territoriales para solucionar temas

de movimientos de población o mercancías. Esto es lo que en términos económicos se denomina costes de transacción. En esta área algunos planificadores urbanos han llegado a comprender mejor el enfoque del desarrollo local que algunos economistas macrofinancieros.

La mejora del entorno de infraestructura y de los servicios urbanos de calidad, es fundamental para la productividad y la competitividad. Se plantean cosas que son bastante obvias, pero el planteamiento de reflexión teórica integrada es más nuevo para los economistas y para la discusión del desarrollo. Son los primeros para avanzar en una cooperación para el desarrollo.

No es suficiente una política genérica de apoyo a la micro y pequeña empresa, aún cuando se tengan políticas de microcréditos. Un planteamiento empresarial aislado no tiene ningún futuro. Hay que introducir en el territorio una política activa, concertada con los actores, para apoyar las innovaciones del desarrollo empresarial de las Pymes en los diferentes territorios. Debe ser por lo tanto una política de carácter territorial, que permita pensar la cooperación en ese sentido. Las intervenciones de ONGs a través de proyectos deben ser concertadas y deben estar enmarcadas dentro de la estrategia de desarrollo que contemple los diferentes perfiles de producción en los distintos territorios, diferente perfil de los actores, de su capital social, de su historia y de su cultura. De igual manera hay que adecuar la oferta de capacitación de recursos humanos a las necesidades existentes en los diferentes sistemas productivos locales y la orientación de la demanda subyacente de innovación. La importancia de atender las características ambientales, proporciona la necesidad del diseño flexible territorial para buscar la cooperación público - privada en los diferentes ámbitos territoriales y así enfrentar la adecuada política de desarrollo productivo.

Las micro y las pequeñas y medianas empresas no tienen siempre una visión clara de los datos de orden estratégico que hay que considerar ante los cambios estructurales, y esto supone una constatación de que no hay señales desde el lado de la demanda de innovación subyacente para abordar esos cambios. Mientras que la oferta de servicios que atiende las nuevas situaciones no está instalada territorialmente. Luego no hay mercado construido y por lo tanto hay que intermediar para construir esos mercados, es decir, a partir de la demanda de innovación subyacente y asentando, acercando, utilizando y orientando los instrumentos de fomento que existan.

Es preciso construir territorialmente los diferentes entornos y mercados de servicios estratégicos de apoyo a la producción de la microempresas y Pymes, lo cual exige una política activa por parte de los responsables públicos y agentes de desarrollo local, a fin de ayudar a identificar las debilidades de los diferentes sistemas productivos locales y adecuar la oportuna oferta de instrumentos de fomento productivo y empresarial.

El análisis de las mejores prácticas internacionales desde los municipios para enfrentar las exigencias del nivel mesoeconómico de la introducción de innovaciones han mostrado una eficacia y eficiencia significativa, lo que ha permitido generar un avance importante como lo podemos comprobar en nuestros propios países.

Cuando se tiene mayor capacidad de representatividad y legitimidad ante los electorados, y esto es algo que ocurre a nivel local y de cooperación descentralizada, las instituciones pueden ser agentes de integración social y cultural de comunidades territoriales con una mayor capacidad de adaptación ante contextos variables, son unas ventajas insustituibles cuando de lo que se trata es de construir un capital social.

El planteamiento de la descentralización en América Latina suele reducirse a la descentralización fiscal, o a los cursos de capacitación para que los que van a gestionar desde los niveles locales lo hagan bien y no alteren el equilibrio fiscal vertical, no gasten más de lo que se debe. En el caso europeo la descentralización ha partido de la cesión de competencias y recursos lo que ha servido para liberar potencialidades de generación de más crecimiento, desarrollo y empleo.

La construcción de redes de colaboración entre actores territoriales y la cooperación entre diferentes niveles de las administraciones territoriales, posibilita el avance en democracia, descentralización, innovación productiva empresarial, empleo, integración social y cultural. No como lo plantea el Banco Mundial que sólo considera aspectos como la descentralización fiscal o de gestión adecuada de los mayores recursos transferidos localmente, o privatización del sector privado. La descentralización fiscal debe incluir las nuevas y decisivas funciones de fomento del desarrollo productivo y empresarial a nivel territorial y debe ser parte de una estrategia de cooperación, considerando la restricción de aplicación de políticas de libre comercio en los países del sur.

El fomento productivo y las innovaciones empresariales no son sólo tareas del sector público, hay que implementar estos componentes desde una cooperación público privada, y hay que saber por tanto aprender que la nueva gestión pública local debe ir a abrir espacios de concertación con el sector privado y, por tanto, hacia formas de funcionamiento de una gestión compartida, de lo cual y hasta el momento no se han encontrado consensos de cómo hacerlo. Esto dificulta el diseño de una estrategia para la cooperación público - privada. Para la cooperación, el sector público es el actor catalizador, animador, que posibilita espacios democráticos, concierne, convoca, pero son los actores en su conjunto los que hacen el desarrollo.

La cooperación basada en proyectos tiene la desventaja de que suelen quedarse como islas. Tienen poca vinculación con espacios que tienen que estar abiertos, lo que origina desaciertos en las intervenciones y pérdida de esfuerzos tanto económicos como humanos. Es importante la coordinación institucional en los diferentes niveles territoriales de las administraciones. Es decir, el tema de la gestión compartida con el sector privado forma parte de una estrategia de fomento de la micro y la pequeña empresa. Esta gestión da como resultado investigación para el desarrollo y modernización administrativa. Se debe incorporar la nueva gestión pública local, superando enfoques centralistas dotando a las entidades territoriales impulsoras del desarrollo productivo de capacidad para realizar su labor de forma eficaz y permanente.

Las microempresas constituyen la inmensa mayoría de las empresas existentes en los diferentes países de la región y forman el tejido productivo y empresarial de los mismos. Son importantes desde el punto de vista del empleo y del ingreso de gran parte de la población, de manera que es una inteligente política de desarrollo económico de cualquier país o de cooperación para el desarrollo. Sin cuestionar los esfuerzos que se hacen por la estabilidad macroeconómica en la promoción de exportaciones, hay que acompañar este concepto con planteamientos más consistentes y no sólo asistencialistas ante el problema de la pobreza. Hay que incorporar una estrategia de la micro y pequeña empresa dentro de este enfoque del verdadero desarrollo local como se ha planteado: no somos la agenda menor sino la apuesta más importante. Es posible que desde la periferia de la cooperación esté llegando un enfoque para el desarrollo algo más apropiado que el que tiene a veces "la academia".