



EL ROL DEL SECTOR PRODUCTIVO EN LAS ESTRATEGIAS DE INTERNACIONALIZACION DEL DESARROLLO LOCAL

Sergio Gutiérrez.

Resumen:

El trabajo busca una aproximación al análisis del rol que desempeñan los distintos actores en las estrategias de desarrollo local. Se trata de observar la generación de condiciones productivas locales que permitan dinamizar a los distintos actores económicos, esta dinámica también va asociada a los cambios producto de la globalización, la que ha acrecentado la importancia de los procesos de desarrollo local a fin de lograr la inserción internacional de las empresas. Al analizar la gestión internacional a nivel local, surgen algunas problemáticas relacionadas con los denominados fallos de mercado, lo que revelan la necesidad de generar instrumentos de intervención que permitan dinamizar la proyección e inserción de los actores económicos. El Estado Local se constituye en un agente cercano y con posibilidades de éxito al momento de diseñar las políticas de desarrollo más adecuadas según las características de ciudad o región (estructura económica, factores tecnológicos, territoriales, culturales y sociales). El desarrollo va a ser entonces el resultado de una dinámica de los actores y de la implantación de estructuras adaptadas a las necesidades de la zona.

Palabras clave:

Desarrollo local, Internacionalización de empresas, Economía local diversificada, Actores públicos y privados

Abstract:

The work seeks to analyze the role that different actors play in local development strategies. It is about observing the generation of local productive conditions that allow dynamizing the different economic actors. This dynamic is also associated with the changes resulting from globalization, which has increased the importance of local development processes to achieve the insertion international of local companies. When analyzing international management at the local level, some problems arise related to the so-called market failures, which reveal the need to generate intervention instruments that allow dynamizing the projection and insertion of economic actors. The Local State becomes a close agent with the possibility of success when designing the most appropriate development policies according to the characteristics of the city or region. The development will then be the result of a dynamic of the actors and the implementation of structures adapted to the needs of the area.

Key words:

Local development, Internationalization of companies, Diversified local economy, Public and private actors.



RIGL

REVISTA IBEROAMERICANA
DE GOBIERNO LOCAL

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se busca una aproximación teórica y conceptual al análisis del rol que desempeñan los distintos actores (sectores productivos, gobierno, sociedad) en las estrategias de desarrollo local. Se trata de observar las habilidades para la generación de condiciones productivas locales que permitan dinamizar a los distintos actores económicos de un determinado territorio. Se intenta plasmar que esta dinámica, asociada también a los cambios producto de la globalización, muestra la relevancia creciente de los procesos de desarrollo local a fin de lograr la inserción internacional de sus empresas.

Al momento de impulsar el desarrollo de una zona o región determinada, generalmente se apuntaba a la inversión externa o en las acciones provenientes de instituciones que se encontraban fuera del marco local. Pero surgió luego un nuevo enfoque basado en el aprovechamiento de las potencialidades y recursos endógenos. Este muestra el inicio de un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local.

En este contexto surgen respuestas espontáneas de quienes ven las necesidades de los distintos sectores y que buscan instrumentos para llevar adelante esta nueva estrategia de desarrollo. Por su carácter espontáneo, estas iniciativas aparecieron aisladas, con falta de coordinación y sin una estrategia definida que les permita alcanzar su objetivo exitosamente.

Todo proceso de desarrollo pasa por la creación de un plan que integre todos los esfuerzos y recursos en relación a unos objetivos, tratando de movilizar y sensibilizar a los agentes socioeconómicos del nivel local a través de redes que hagan más fácil la circulación de la información, permitan reforzar las estructuras que ya existen y logren comunicar en forma rápida el progreso y las experiencias logradas.

La crisis económica desencadenada en los años 70 se destacó por su carácter mundial, por la aparición de una nueva división internacional del trabajo, el agotamiento del régimen de acumulación y el deterioro del orden económico internacional establecido a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Dicha crisis marcó un punto de inflexión que implicó el surgimiento de nuevos modelos de organización de la producción y con ellos nuevos problemas que necesitaban soluciones distintas a las tradicionales de política económica. Así, aparecieron dentro de la nueva organización industrial el rol de las economías externas a la producción y el consumo, la calificación de la mano de obra, la movilidad y la cohesión social y el propio desarrollo del tejido productivo local.

Este nuevo modelo de organización industrial era más flexible y con mayor capacidad innovativa. Esta flexibilidad se derivaba de una red de relaciones interempresariales para la cooperación en la producción y el intercambio.

Al mismo tiempo, la evolución diferente de las ramas y sectores económicos impulsó una renovación en los criterios de localización, de la división internacional e interregional del trabajo y de las calificaciones solicitadas a los espacios.

Esta crisis, además afectó en forma intensa a las grandes áreas urbanas que habían concentrado durante largos períodos la mayor parte del empuje industrial que caracterizó el período de crecimiento anterior. En ese sentido, industrialización y urbanización fueron dos fenómenos paralelos (Allende, 1988).

Los intentos de recuperación del espacio económico, social y físico ya sea de las áreas urbanas (estancadas y en declinación) como de las rurales (aisladas y atrasadas) posibilitaron el surgimiento de una nueva concepción del desarrollo económico basada en el diseño de políticas específicas para espacios determinados.

Actualmente ante la importancia de la dimensión territorial, se debe tener en cuenta el rol relevante que desempeñan la dimensión local del sistema productivo, del mercado de trabajo, de la vida en comunidad y de la forma de administrar y gestionar.

Tradicionalmente se puede hablar de tres formas distintas para analizar y promover el desarrollo de una determinada área: actuar sobre los factores externos que ayudan a un mayor crecimiento y riqueza (por ej. impulsar la inversión externa); promover el desarrollo endógeno a través del aprovechamiento de la potencialidad y recursos de la zona o elaborar políticas que combinen ambos aspectos. Históricamente, de acuerdo a las tendencias o “modas” imperantes se enfocó más hacia uno u otro de los ejes mencionados, estableciendo una filosofía del desarrollo.

El modelo de desarrollo predominante en el período de postguerra mundial tenía como eje principal promover y atraer la inversión exógena pero las políticas implementadas llevaron a una subutilización de los recursos regionales. Este modelo comenzó a fallar, tal como se ha mencionado anteriormente, con la crisis económica de los años 70 que obligó a un cambio de actitud y a una nueva política de desarrollo que revalorizaba el potencial endógeno y el papel del territorio. Así en los años 80 y 90 los procesos de descentralización y desarrollo local adquirieron más importancia a raíz de que los gobiernos locales incorporaron a sus funciones el diseño y ejecución de políticas para resolver los problemas locales. Así se entiende el desarrollo económico local como un proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que a través del uso eficiente de los recursos de una zona puede estimular su crecimiento económico, generar empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad involucrada.

Otros autores lo definen como “un proceso por el que el gobierno local establece iniciativas, promueve actividades económicas y sociales y conecta con el sector privado en proyectos conjuntos o incentivándolos con objeto de crear nuevos empleos y regenerar la estructura socio-económica de la zona” (Allende, 1988:47).

Del mismo modo, se podría conceptualizar el desarrollo local como “un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en la que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local” (Vázquez Barquero, 1988:129).

Todo proceso de desarrollo local tiene entonces tres objetivos generales: la transformación del sistema productivo local, el crecimiento de la producción y la mejora del nivel de vida y de empleo de la población a fin de lograr una estabilidad económica local y construir una economía local diversificada (Vázquez Barquero, 1988).

La amplitud y complejidad de los objetivos (generales y específicos) hace que las políticas de desarrollo local deban ser necesariamente políticas de largo plazo donde se empleen productivamente todos los recursos del lugar y se controle el flujo de los mismos con el exterior en la búsqueda de una eficiencia mayor.

Lo que el desarrollo local busca finalmente es llevar adelante una política que construya un tejido local activo, en que los proyectos encajen unos con otros solidariamente, y donde se regulen los equilibrios económicos y sociales, respetando a los individuos, el empleo, y la vida cultural y social de cada comunidad local.

LOS AGENTES DE DESARROLLO LOCAL

Tomando como punto de partida la idea que el desarrollo local ha de pasar necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, las acciones que se lleven a cabo tendrán un carácter pluridimensional; es por ello que los programas que se diseñen necesitan el acuerdo y la colaboración tanto de los diferentes niveles institucionales (locales, regionales y nacionales) como de los distintos agentes locales públicos y privados involucrados (gobiernos, sindicatos, cámaras empresarias, universidades, entre otros). Temas como la financiación, la viabilidad de los proyectos y la coordinación de las competencias necesitan el apoyo de todos los agentes que van a llevar adelante el programa. La fase de ejecución también precisa de una buena gestión, por lo que es conveniente disponer de una agencia de desarrollo local organizada, operativa, eficaz y controlada por los distintos actores (Vázquez Barquero, 1988).

Para llevar a cabo esta política coordinada se necesita un proceso de concientización tanto sobre las capacidades de cada institución como de las interdependencias que les unen entre sí, de modo tal que el desarrollo local pueda apoyarse en cada uno de ellos y en sus potencialidades.

La coparticipación de todos los agentes significativos de una zona permite detectar con rapidez los desfases y oportunidades económicas latentes, además de fortalecer la motivación, el consenso, la coherencia y coordinación de los programas. El desarrollo es el resultado de una dinámica de los actores y de la implantación de estructuras adaptadas a las necesidades de la zona.

La simple inserción de algunas actividades y empresas a los segmentos dinámicos del núcleo globalizado de la economía mundial no asegura por sí sola la difusión de progreso técnico en el conjunto de sistemas productivos locales, sobre todo en economías con alto grado de heterogeneidad estructural, como las de los países en desarrollo. Se necesita una política específica que permita a estos sistemas productivos locales (constituidos principalmente por microempresas y pequeñas y medianas empresas) el acceso a las infraestructuras y servicios especializados de innovación tecnológica, con el propósito de lograr la difusión del progreso técnico, el crecimiento económico y la creación de empleo e ingreso en todos los territorios.

Por otro lado, las fuerzas de la descentralización están produciendo una redefinición de los mercados hacia una segmentación múltiple y global, abriendo espacios a los pequeños y medianos productores y a las estrategias de desarrollo local. En este marco, es relevante el análisis de las distintas estrategias de internacionalización llevadas a cabo dentro del sector productivo por las empresas como actores locales. Es por ello que abordar la inserción internacional del sector productivo desde una perspectiva subnacional puede permitir diseñar estrategias de desarrollo local de acuerdo a los límites y las oportunidades que ofrece la transformación global.

Además, acompañando la propensión hacia la descentralización (en función del desarrollo local endógeno) desde los Estados Nacionales y Provinciales hacia los Estados Locales, durante los últimos años ha surgido la tendencia respecto de la importancia y del mayor involucramiento de los gobiernos locales en el desarrollo productivo endógeno orientado hacia el exterior, en respuesta a la mayor exposición a la competencia interregional e internacional. Siguiendo esta tendencia, se encuentran las Políticas Municipales de Comercio Exterior, las cuales surgen como respuesta del Estado Local a las fallas de mercado que enfrentan las empresas que serán abordadas más adelante.

ENFOQUE DEL DESARROLLO LOCAL CENTRADO EN LA ARTICULACIÓN DE ACTORES

El desarrollo regional y local se puede sostener en base a dos premisas espaciales básicas: por un lado, el reconocimiento del papel fundamental que cumplen las ciudades en el proceso competitivo desarrollado en los mercados internacionales y por otro, el rol estratégico de las ciudades intermedias en el nuevo proceso de desarrollo y ordenación del territorio.

LOS RESPONSABLES DE LA GESTIÓN LOCAL DEBEN TENER LA CAPACIDAD PARA PODER EJERCER UN INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se busca una aproximación teórica y conceptual al análisis del rol que desempeñan los distintos actores (sectores productivos, gobierno, sociedad) en las estrategias de desarrollo local. Se trata de observar las habilidades para la generación de condiciones productivas locales que permitan dinamizar a los distintos actores económicos de un determinado territorio. Se intenta plasmar que esta dinámica, asociada también a los cambios producto de la globalización, muestra la relevancia creciente de los procesos de desarrollo local a fin de lograr la inserción internacional de sus empresas.

Al momento de impulsar el desarrollo de una zona o región determinada, generalmente se apuntaba a la inversión externa o en las acciones provenientes de instituciones que se encontraban fuera del marco local. Pero surgió luego un nuevo enfoque basado en el aprovechamiento de las potencialidades y recursos endógenos. Este muestra el inicio de un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local.

En este contexto surgen respuestas espontáneas de quienes ven las necesidades de los distintos sectores y que buscan instrumentos para llevar adelante esta nueva estrategia de desarrollo. Por su carácter espontáneo, estas iniciativas aparecieron aisladas, con falta de coordinación y sin una estrategia definida que les permita alcanzar su objetivo exitosamente.

Todo proceso de desarrollo pasa por la creación de un plan que integre todos los esfuerzos y recursos en relación a unos objetivos, tratando de movilizar y sensibilizar a los agentes socioeconómicos del nivel local a través de redes que hagan más fácil la circulación de la información, permitan reforzar las estructuras que ya existen y logren comunicar en forma rápida el progreso y las experiencias logradas.

La crisis económica desencadenada en los años 70 se destacó por su carácter mundial, por la aparición de una nueva división internacional del trabajo, el agotamiento del régimen de acumulación y el deterioro del orden económico internacional establecido a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Dicha crisis marcó un punto de inflexión que implicó el surgimiento de nuevos modelos de organización de la producción y con ellos nuevos problemas que necesitaban soluciones distintas a las tradicionales de política económica. Así, aparecieron dentro de la nueva organización industrial el rol de las economías externas a la producción y el consumo, la calificación de la mano de obra, la movilidad y la cohesión social y el propio desarrollo del tejido productivo local.

Este nuevo modelo de organización industrial era más flexible y con mayor capacidad innovativa. Esta flexibilidad se derivaba de una red de relaciones interempresariales para la cooperación en la producción y el intercambio.

Al mismo tiempo, la evolución diferente de las ramas y sectores económicos impulsó una renovación en los criterios de localización, de la división internacional e interregional del trabajo y de las calificaciones solicitadas a los espacios.

Esta crisis, además afectó en forma intensa a las grandes áreas urbanas que habían concentrado durante largos períodos la mayor parte del empuje industrial que caracterizó el período de crecimiento anterior. En ese sentido, industrialización y urbanización fueron dos fenómenos paralelos (Allende, 1988).

Los intentos de recuperación del espacio económico, social y físico ya sea de las áreas urbanas (estancadas y en declinación) como de las rurales (aisladas y atrasadas) posibilitaron el surgimiento de una nueva concepción del desarrollo económico basada en el diseño de políticas específicas para espacios determinados.

Actualmente ante la importancia de la dimensión territorial, se debe tener en cuenta el rol relevante que desempeñan la dimensión local del sistema productivo, del mercado de trabajo, de la vida en comunidad y de la forma de administrar y gestionar.

Tradicionalmente se puede hablar de tres formas distintas para analizar y promover el desarrollo de una determinada área: actuar sobre los factores externos que ayudan a un mayor crecimiento y riqueza (por ej. impulsar la inversión externa); promover el desarrollo endógeno a través del aprovechamiento de la potencialidad y recursos de la zona o elaborar políticas que combinen ambos aspectos. Históricamente, de acuerdo a las tendencias o “modas” imperantes se enfocó más hacia uno u otro de los ejes mencionados, estableciendo una filosofía del desarrollo.

El modelo de desarrollo predominante en el período de postguerra mundial tenía como eje principal promover y atraer la inversión exógena pero las políticas implementadas

llevaron a una subutilización de los recursos regionales. Este modelo comenzó a fallar, tal como se ha mencionado anteriormente, con la crisis económica de los años 70 que obligó a un cambio de actitud y a una nueva política de desarrollo que revalorizaba el potencial endógeno y el papel del territorio. Así en los años 80 y 90 los procesos de descentralización y desarrollo local adquirieron más importancia a raíz de que los gobiernos locales incorporaron a sus funciones el diseño y ejecución de políticas para resolver los problemas locales. Así se entiende el desarrollo económico local como un proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que a través del uso eficiente de los recursos de una zona puede estimular su crecimiento económico, generar empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad involucrada.

Otros autores lo definen como “un proceso por el que el gobierno local establece iniciativas, promueve actividades económicas y sociales y conecta con el sector privado en proyectos conjuntos o incentivándolos con objeto de crear nuevos empleos y regenerar la estructura socio-económica de la zona” (Allende, 1988:47).

Del mismo modo, se podría conceptualizar el desarrollo local como “un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en la que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local” (Vázquez Barquero, 1988:129).

Todo proceso de desarrollo local tiene entonces tres objetivos generales: la transformación del sistema productivo local, el crecimiento de la producción y la mejora del nivel de vida y de empleo de la población a fin de lograr una estabilidad económica local y construir una economía local diversificada (Vázquez Barquero, 1988).

La amplitud y complejidad de los objetivos (generales y específicos) hace que las políticas de desarrollo local deban ser necesariamente políticas de largo plazo donde se empleen productivamente todos los recursos del lugar y se controle el flujo de los mismos con el exterior en la búsqueda de una eficiencia mayor.

Lo que el desarrollo local busca finalmente es llevar adelante una política que construya un tejido local activo, en que los proyectos encajen unos con otros solidariamente, y donde se regulen los equilibrios económicos y sociales, respetando a los individuos, el empleo, y la vida cultural y social de cada comunidad local.

LOS AGENTES DE DESARROLLO LOCAL

Tomando como punto de partida la idea que el desarrollo local ha de pasar necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, las acciones que se lleven a cabo tendrán un carácter pluridimensional; es por ello que los programas que se diseñen necesitan el acuerdo y la colaboración tanto de los diferentes niveles institucionales (locales, regionales y nacionales) como de los distintos agentes locales públicos y privados involucrados (gobiernos, sindicatos, cámaras empresarias, universidades, entre otros). Temas como la financiación, la viabilidad de los proyectos y la coordinación de

las competencias necesitan el apoyo de todos los agentes que van a llevar adelante el programa. La fase de ejecución también precisa de una buena gestión, por lo que es conveniente disponer de una agencia de desarrollo local organizada, operativa, eficaz y controlada por los distintos actores (Vázquez Barquero, 1988).

Para llevar a cabo esta política coordinada se necesita un proceso de concientización tanto sobre las capacidades de cada institución como de las interdependencias que les unen entre sí, de modo tal que el desarrollo local pueda apoyarse en cada uno de ellos y en sus potencialidades.

La coparticipación de todos los agentes significativos de una zona permite detectar con rapidez los desfases y oportunidades económicas latentes, además de fortalecer la motivación, el consenso, la coherencia y coordinación de los programas. El desarrollo es el resultado de una dinámica de los actores y de la implantación de estructuras adaptadas a las necesidades de la zona.

La simple inserción de algunas actividades y empresas a los segmentos dinámicos del núcleo globalizado de la economía mundial no asegura por sí sola la difusión de progreso técnico en el conjunto de sistemas productivos locales, sobre todo en economías con alto grado de heterogeneidad estructural, como las de los países en desarrollo. Se necesita una política específica que permita a estos sistemas productivos locales (constituidos principalmente por microempresas y pequeñas y medianas empresas) el acceso a las infraestructuras y servicios especializados de innovación tecnológica, con el propósito de lograr la difusión del progreso técnico, el crecimiento económico y la creación de empleo e ingreso en todos los territorios.

Por otro lado, las fuerzas de la descentralización están produciendo una redefinición de los mercados hacia una segmentación múltiple y global, abriendo espacios a los pequeños y medianos productores y a las estrategias de desarrollo local. En este marco, es relevante el análisis de las distintas estrategias de internacionalización llevadas a cabo dentro del sector productivo por las empresas como actores locales. Es por ello que abordar la inserción internacional del sector productivo desde una perspectiva subnacional puede permitir diseñar estrategias de desarrollo local de acuerdo a los límites y las oportunidades que ofrece la transformación global.

Además, acompañando la propensión hacia la descentralización (en función del desarrollo local endógeno) desde los Estados Nacionales y Provinciales hacia los Estados Locales, durante los últimos años ha surgido la tendencia respecto de la importancia y del mayor involucramiento de los gobiernos locales en el desarrollo productivo endógeno orientado hacia el exterior, en respuesta a la mayor exposición a la competencia interregional e internacional. Siguiendo esta tendencia, se encuentran las Políticas Municipales de Comercio Exterior, las cuales surgen como respuesta del Estado Local a las fallas de mercado que enfrentan las empresas que serán abordadas más adelante.

ENFOQUE DEL DESARROLLO LOCAL CENTRADO EN LA ARTICULACIÓN DE ACTORES

El desarrollo regional y local se puede sostener en base a dos premisas espaciales básicas: por un lado, el reconocimiento del papel fundamental que cumplen las ciudades en el proceso competitivo desarrollado en los mercados internacionales y por otro, el rol

estratégico de las ciudades intermedias en el nuevo proceso de desarrollo y ordenación del territorio.

Los responsables de la gestión local deben tener la capacidad para poder ejercer un liderazgo estratégico, de impulsar proyectos movilizadores (como atraer actividades innovadoras o establecer alianzas y acuerdos de cooperación para el desarrollo), así como trabajar en colaboración con los diversos actores (tanto públicos como privados, productivos y sociales) a fin de promover la presencia internacional de sus ciudades. (Cotorruelo Menta, 2001).

Es posible mencionar que existen tres generaciones de políticas de desarrollo local. La primera se orientó a generar condiciones para atraer inversiones y negocios en el territorio mediante promociones fiscales y de recursos locales. La segunda generación, propugnó el aumento de la capacidad emprendedora a través de acuerdos de articulación entre las instituciones, como las incubadoras Pymes, centros y cámaras de empresas, agencias de desarrollo, parques industriales, polos y parques tecnológicos. Por su parte, la tercera generación corre el eje o el centro de las iniciativas desde el Estado local hacia la articulación de actores, promoviendo asociaciones y espacios para la conformación de consensos y acuerdos para impulsar el desarrollo local de manera colectiva (Madoery, 2001).

Para construir políticas efectivas de desarrollo local es necesario establecer vías de comunicación y fortalecer redes entre el Estado, el sector productivo y la sociedad civil, de manera que se fortalezca el compromiso entre los sectores a la vez que se visibilicen los resultados y conveniencia de este tipo de estrategias para el desarrollo territorial. De acuerdo a esto, es importante destacar el rol que pueden adquirir las universidades como legitimadoras de la relación entre el sector público y el sector productivo privado frente a la sociedad civil. Del mismo modo, las universidades y centros de investigación constituyen actores preponderantes de los procesos de innovación y desarrollo, permiten dinamizar las articulaciones público-privadas ya que por su naturaleza son capaces de canalizar las demandas de ambos sectores.

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 al nivel microeconómico de la actividad productiva y el tejido empresarial territorial. Además, es necesario realizar una serie de intervenciones a nivel mesoeconómico, ámbito en el que tanto el sector público como los agentes privados empresariales y el conjunto de la sociedad local, deben ser capaces de generar espacios de acuerdos estratégicos para construir una institucionalidad político-administrativa que respalde el desarrollo local.

Hay que destacar que el enfoque del desarrollo económico local no cuestiona la necesidad de atender a los equilibrios macroeconómicos, sino la simplificación que se hace de la compleja realidad mediante un cuadro macroeconómico sin incorporar los restantes niveles microeconómico y mesoeconómico del desarrollo, con los actores económicos y sociales en los respectivos ámbitos territoriales donde éstos trabajan y viven. Igualmente, el desarrollo económico local no es únicamente una estrategia de aprovechamiento de los recursos endógenos, ya que se trata también de “endogeneizar” las oportunidades externas existentes (Albuquerque, 2004:17).

Para impulsar el desarrollo económico con generación de empleo productivo y avance de la equidad social y la sostenibilidad ambiental, es necesario un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas orientadas a alcanzar los equilibrios macroeconómicos, deben fomentarse otras de carácter territorial destinadas a identificar e impulsar las potencialidades existentes, tarea en la cual los gobiernos provinciales y locales deben desempeñar un rol preponderante como animadores y facilitadores de la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial.

En síntesis, la intervención pública debe fomentar las diferentes iniciativas de desarrollo económico local; eliminar los obstáculos a las mismas y facilitar los instrumentos de apoyo apropiados; descentralizar la información, los conocimientos y las decisiones; incentivar la elaboración de planes de desarrollo por las propias entidades locales, e incorporarlos en las estrategias de desarrollo territoriales; delegar funciones de control y de servicios a organismos autónomos, públicos, privados o mixtos, respetando los acuerdos de los actores territoriales; y reforzar las funciones de evaluación conjuntamente con los actores locales.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS

Desde una perspectiva centrada en la inserción internacional, la competitividad sistémica de un territorio puede ser entendida como la capacidad “para insertarse en una posición privilegiada de un sector a nivel mundial, para hacer uso intensivo de su capacidad innovadora en productos y procesos” (Dabat, 2004:5).

De acuerdo a lo expresado por Albuquerque (2004), es posible diferenciar, por un lado, los elementos del contexto *externos* a la empresa, tales como el sistema de Ciencia y Tecnología (C&T), la política nacional de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i), el estímulo social y cultural hacia la creatividad y la asunción de riesgo empresarial, la vinculación del sistema educativo a los requerimientos y problemas del sistema productivo local, el grado de exigencia planteado por proveedores y consumidores locales, y el acceso a líneas de financiamiento para microempresas y pequeñas y medianas empresas, entre otros. Por otro lado, están los elementos *internos* a la empresa, tales como el tipo de gestión y organización empresarial, el estilo de dirección, grado de involucramiento y motivación de los trabajadores, calidad de las relaciones laborales, capacitación empresarial y tecnológica, cualificación de los recursos humanos, y otros.

En contextos favorables, la innovación provoca un efecto multiplicador que incrementa más que proporcionalmente el rendimiento individual de los factores. La construcción de tales “entornos territoriales” favorables constituye, pues, una tarea fundamental para el impulso de la productividad y la competitividad del tejido empresarial. En ello pueden colaborar de forma decisiva los diferentes agentes sociales, públicos y privados, en cada territorio. En efecto, tanto los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, como las organizaciones empresariales y sindicales, así como otras organizaciones de la sociedad civil (universidades, institutos de investigación y desarrollo, organizaciones no gubernamentales entre otras) pueden concertar actuaciones conjuntas para la construcción de una “atmósfera” facilitadora del desarrollo económico local (Albuquerque, 2004).

Al momento de analizar la gestión internacional a nivel local, aparecen algunos elementos que revelan la necesidad de generar instrumentos de intervención que permitan dinamizar la proyección e inserción de los actores económicos. Existen algunas problemáticas específicas que motivan dicha intervención, y que en ciertos casos pueden estar relacionadas con los denominados fallos de mercado. Siguiendo a Dabat (2004) y Lorenzo (2015), entre los principales deben mencionarse:

1. Problemas de información comercial internacional: la información vinculada a la gestión de comercio exterior tiene un alto costo relativo para los pequeños productores, pero puede ser altamente rentable si el trabajo de búsqueda y adquisición se realiza en mayor escala. Así, el gobierno municipal, a través de la búsqueda y procesamiento de información productiva, puede elaborar bases de datos y ponerlas al servicio de distintos exportadores, superando los límites de escala que enfrentan las Pymes locales. Este tipo de herramientas, junto con otros instrumentos más tradicionales como la promoción y participación en ferias y exposiciones internacionales, la vinculación con organismos nacionales de asistencia al comercio exterior, permiten potenciar la inserción internacional del territorio.
2. Problemas de negociación comercial internacional: toda transacción internacional acarrea costos, más aún en el caso de las Pymes, las cuales no poseen una estructura económico-financiera que les permita afrontar el riesgo de una negociación que no se lleve a cabo. Además, existen los costos de servicios post-venta, los vinculados a deficiencias o problemas técnicos, la recepción de la mercadería, la renegociación de condiciones de pago, entregas parciales, etc.
3. Problemas estructurales de las firmas y los encadenamientos productivos que afecten la competitividad de las empresas, asociados a la falta de infraestructura básica que pueda ser abordada desde el gobierno local. En esta línea se inscribe la producción de bienes públicos y otros instrumentos como la creación y difusión de la marca ciudad, siendo esta última una herramienta clave en la apertura de mercados externos.
4. Captación de externalidades: para acelerar el proceso de reconversión, el gobierno municipal puede ayudar a las empresas a captar los beneficios sociales derivados de la creación de los bienes públicos productivos y del aumento de la eficiencia por mejora de la estructura interna de otras firmas del territorio o del sistema industrial como conjunto. Por consiguiente, la formación de un polo productivo dinámico genera aprendizaje colectivo, resultando estratégico en el comercio internacional.
5. Dificultades financieras: asociadas a las Pymes que quieren llevar a cabo estrategias que involucren ventas al exterior y otras eventuales restricciones financieras en el mercado interno. Para esto la banca pública puede resultar estratégica. Asimismo, el gobierno municipal puede contribuir al respaldar a las Pymes estratégicas en sus negociaciones con los bancos privados, a fin de “equilibrar las fuerzas” entorno a las negociaciones (Lorenzo, 2015).

Así, los cambios del contexto (globalización, apertura externa, internacionalización económica) han contribuido a un “redescubrimiento” de la dimensión territorial ya que han sido los generadores de una redistribución general de la actividad en el territorio, al mismo tiempo que las diferentes actividades productivas territoriales y sistemas locales de empresas perciben ahora con mayor claridad la exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia productiva y competitividad. Esto, entonces obliga

a repensar los enfoques e instrumentos del análisis económico tradicional y las políticas de desarrollo local.

A fin de lograr esa eficiencia productiva y competitividad mencionadas, es importante mantener la preocupación por la innovación, la cual no sólo es competencia de las empresas, sino de las relaciones de las empresas entre sí y, sobre todo, de las relaciones de las empresas con su propio entorno territorial ya que en éste se forman las ventajas competitivas dinámicas. Si esto es aplicable para todo tipo de empresas, lo es aún más para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios de desarrollo empresarial que requieren hoy los procesos de innovación productiva y de gestión. Sólo de esta forma las microempresas y Pymes podrán desplegar redes locales con proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación, u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración, y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores en el territorio, reduciendo con todo ello los niveles de incertidumbre y los costos de transacción. (Albuquerque, 2004).

La construcción de entornos innovadores territoriales mediante una política combinada de fortalecimiento de las Administraciones Locales (gobiernos provinciales e intendencias municipales) y el fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas son, entonces, ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas de desarrollo económico local.

Estas estrategias de desarrollo deben, pues, estar dirigidas fundamentalmente a lograr la mayor articulación productiva interna de las respectivas economías territoriales. De la misma forma, la mayor vinculación de estas economías locales, permite disponer de una base más fuerte de sustentación de las actividades orientadas hacia los segmentos de mercado internacionales, de modo tal que ellos logren difundir impactos de crecimiento económico internos y no queden únicamente como nichos de exportación.

LA POLÍTICA MUNICIPAL DE COMERCIO EXTERIOR

El Estado Local (representado por los municipios) se constituye en un agente cercano y con altas posibilidades de éxito al momento de diseñar las políticas de desarrollo más adecuadas según las características de ciudad o región (estructura económica, factores tecnológicos, territoriales, culturales y sociales, etc.), “buscando siempre dotar a las empresas locales de un conjunto de instrumentos que permitan generar una mejora en su productividad y, de ésta forma, puedan alcanzar los niveles competitivos necesarios a escala nacional e internacional”(Le Clech, 2003: 110).

Existen diferentes formas de salir al exterior y de buscar la apertura a otros mercados. Según los siguientes autores, las empresas pueden lograr su inserción a nivel internacional a través de la exportación o de la radicación (Arese, 2007; Bradley y Calderón, 2006):

En cuanto a la exportación, la misma puede efectuarse de forma:

1. Directa: ello implica que la empresa se encuentra a cargo del ingreso del producto/servicio al mercado de destino, pudiendo incidir en el precio, el producto, la modalidad de distribución, etc. En ella se encuentran: Distribuidor, Vendedor de la empresa (vendedor propio de la empresa que actúa en forma

- directa en representación de la misma), agente comercial (promociona negocios para la empresa), comisionista de exportación, y departamento de exportación (a partir de la instalación dentro de la empresa).
6. Indirecta: en esta opción la empresa no controla las variables antes mencionadas en la comercialización de sus productos/servicios. Pueden ser: *Trading* (empresas de comercialización internacional cuyo objetivo es comprar productos en el mercado local para venderlos en el exterior), *Broker* (empresa o persona que comercializa internacionalmente -dados sus contactos y conocimientos de determinados sectores- productos a cambio de una comisión), Comprador Extranjero (es un comprador enviado por el importador, quien realiza la compra directa al vendedor, sin éste intervenir en las variables de precio o distribución, entre otros).
 7. Conjunta: se accede al mercado externo a través de algún tipo de asociación con otra/s empresa/s a fin de disminuir las debilidades y apalancar las fortalezas. Las formas más comunes son el *Joint Venture* (a través de la reunión de dos o más empresas con el objetivo de ingresar a nuevos mercados con sus productos); los Consorcios de Exportación, los cuales refieren a la formación de grupos de empresas con vocación de acceder a otros mercados, pudiendo estar orientadas a la promoción de exportaciones (compartiendo sólo el gerenciamiento y el desarrollo de las ventas internacionales) o estar integrados productivamente (integración de las estrategias comerciales y productivas); y las cooperativas de exportación (integración de empresas, a través de un formato cooperativo, con el objetivo de exportar).

La radicación por otro lado puede ser llevada a cabo en forma:

1. Directa: implica una inversión importante respecto de la constitución de una sociedad (controlada o registrada directamente en el país de destino). Entre ellas se encuentran: la oficina comercial (operando como importador de los propios productos de una o más empresas) y la Instalación formal (que implica, además de la parte comercial, lo necesario envasar, terminar o fabricar el producto prácticamente como un producto local).
8. Indirecta: se refiere a aquella modalidad en la que los atributos de los productos y el Know How de la empresa se encuentran en el mercado sin que la misma se encuentre radicada plenamente, al establecer una vinculación contractual entre el exportador y el importador. Estas suelen ser la franquicia (a través de elementos como la marca, el conocimiento, el logo y el aprovisionamiento se permite el desarrollo de los productos de la empresa exportadora en el mercado de destino, y la Licencia (a partir de la cual el exportador le da la autorización al importador para comercializar sus productos).

De acuerdo a esto, y en virtud de la amplia y compleja competencia global que implica la salida al exterior de las empresas, es preciso que las empresas diseñen y adopten esquemas de supervivencia a través de la competitividad; para lo cual la labor de los estados locales y provinciales es particularmente importante.

Entonces, los gobiernos deben actuar como catalizadores y mediadores, suministrando informaciones, facilitando líneas de financiación o de aval financiero necesarias para las pequeñas empresas (como capital semilla, capital riesgo, sociedades de garantía

recíproca, etc.) y estimulando iniciativas de desarrollo económico local y regional. Todo ello implica:

1. Tener una visión prospectiva de desarrollo y compartirla con los líderes locales y regionales a fin de animar la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo.
9. Apoyar a los actores territoriales aportando recursos y medios de formación para la gestión del desarrollo local.
10. Coordinar las políticas públicas y analizar cuidadosamente los impactos locales de las políticas sectoriales y globales, rindiendo cuentas de los efectos y utilización de los recursos.
11. Ayudar a la puesta en marcha de los sistemas de información y observatorios de Empleo en los respectivos territorios, facilitando los recursos de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) apropiados a los problemas y situaciones de cada ámbito local.
12. Incorporar en todas las actuaciones la dimensión de género así como los estudios de impacto ambiental a fin de no deteriorar el patrimonio medioambiental local, garantizando la sostenibilidad de los recursos naturales utilizados y valorizándolos como un activo fundamental de desarrollo económico local (Alburquerque, 2004).

En ese sentido, en relación a las medidas y actividades que pueden establecer los gobiernos locales, se encuentran las Políticas Municipales de Comercio Exterior que son definidas por Dabat como el “conjunto de políticas tendientes a fomentar las actividades de exportación, ya sea facilitando las operaciones comerciales o apuntalando las condiciones competitivas de las firmas residentes en la localidad o del sistema productivo en el que éstas se desenvuelven” (Dabat, 2004:1). Estas políticas se pueden separar en tres categorías: herramientas de asesoramiento a exportadores; instrumentos de intermediación entre exportadores e instituciones públicas o privadas, argentinas o extranjeras; y, por último, políticas de ejecución directa de actividades de gestión del comercio exterior (Dabat, 2003).

De acuerdo a lo mencionado hasta aquí, los municipios desarrollan estas políticas en colaboración con otros actores e instituciones nacionales y locales, como otras agencias de gobierno, las universidades y el propio sector productivo. Del mismo modo, estas herramientas pueden estar impulsadas en colaboración con actores internacionales como agencias de cooperación y desarrollo, cámaras de comercio extranjeras o distintos foros y redes internacionales.

CONSIDERACIONES FINALES

En este análisis se trató de reflejar cómo los cambios productivos y tecnológicos generados por la globalización modifican los fundamentos de los enfoques conceptuales para la observación de los fenómenos locales, requiriendo cada vez más marcos teóricos interdisciplinarios. Estos nuevos enfoques toman aportes de las ciencias económicas, las ciencias de la administración, las relaciones internacionales y las ciencias políticas, y contribuciones de la disciplina ciencia, tecnología y sociedad.

Por otro lado, se intentó analizar la elaboración de estrategias de inserción internacional del sector productivo como resultado de un proceso dinámico entre actores.

El éxito del desarrollo económico local, y del desarrollo en general requiere, pues, de la participación de los actores (públicos y privados) interesados en las diferentes iniciativas locales y en el diseño, formulación y ejecución de las distintas líneas de actuación. Por ello, es necesaria la elaboración de institucionalidad (organizaciones, normas y reglas de conducta entre actores, confianza mutua) apropiada para el desarrollo local.

El desafío consiste, entonces, en proceder a la adaptación de las instituciones susceptibles de asumir responsabilidades y alentar la construcción de entornos innovadores territoriales sobre la base de la concertación de actores públicos y privados.

Finalmente, en la búsqueda de la elaboración e implementación de políticas públicas, se deben generar en un marco superador del enfoque de fallos de mercado, otorgando al gobierno local un rol preponderante y propositivo, aglutinando otros actores. Es decir, no simplemente como regulador o corrector de las dinámicas de mercado. Por ello, esto requiere una redefinición profunda de los papeles y responsabilidades de la gestión pública territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (2007). "Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina". Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe. Madrid. Disponible en: <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2014/04/Reflexiones-sobre-el-territorio-ALatina-2007.pdf>
- Albuquerque, F. (2004). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". Revista de la CEPAL, (82), 157-171.
- Albuquerque, F. (2004). "El Enfoque del Desarrollo económico local". Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Programa AREA- OIT en Argentina.
- Allende, J. (1988). "Desarrollo Económico Local y reestructuración urbana-regional en la ciudad. Instrumento de recuperación económica de creación de empleo". Ed.: Ayuntamiento de Vitoria. Vitoria.
- Arese, H. F. (2007). "Introducción al Comercio Exterior", 1ra. Ed. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 397-5.
- Bradley, F. y Calderón, H. (2006). "Marketing Internacional", 5ta Ed., Pearson Educación SA, Madrid.
- Calvento, M. (2016) (Comp.). "Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires". Tandil: CEIPIL-ANPCyT.
- Cotruello Menta, R. (2001) "Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local". En Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), "Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local". Rosario: Homo Sapiens.

- Dabat, G. (2004). “Políticas locales de comercio exterior en Argentina: Comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista” Artículo de investigación. Disponible en: http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html.
- Dabat, G. (2003). “Políticas municipales de competitividad y comercio exterior” en Dabat, G. (coordinador), Desde Adentro: Políticas municipales de competitividad y comercio exterior. Buenos Aires: Programa de Investigación Aldea 21 – Universidad Nacional de Quilmes.
- Le Clech, N. (2003) “Capítulo 8: Experiencias de desarrollo local” en Dabat, German (coordinador); Desde Adentro: Políticas municipales de competitividad y comercio exterior; Quilmes; Programa de Investigación Aldea 21 – Universidad Nacional de Quilmes.
- Lorenzo, M. N. (2015) “Capítulo IV: la relación del gobierno local con el sector empresarial en la gestión internacional subnacional” en Calvento, M. (Comp.). Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional. Tandil: CEIPIL-ANPCyT.
- Madoery, O. (2001), “El valor de la política de desarrollo local”; Rosario: Homo Sapiens.
- Vázquez Barquero, A. (2007): “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial”. Investigaciones regionales: Journal of Regional Research, (11), 183-210.
- Vázquez Barquero, A. (1988): “Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo”. Ed.: Pirámide. Madrid.