

## PRÓLOGO

El libro que el lector tiene en sus manos trata sobre la relación entre formación y desarrollo local, en el entendido de que la formación contribuye al fortalecimiento, diferenciación y ganancia de competitividad del tejido productivo de los diferentes espacios geográficos y, por esa vía, a generar más oportunidades de trabajo y de bienestar en las comunidades locales. Como es obvio, el contenido del libro pone especial énfasis en los problemas y oportunidades de las zonas y localidades con menor nivel de desarrollo.

La promoción que se observa en las últimas décadas, de enfoques estratégicos y de políticas de desarrollo local, no es una moda pasajera sino resultado de la constatación de las enormes diferencias que, en términos de desarrollo y bienestar, existen entre diferentes áreas o zonas al interior de los países; diferencias que, por ejemplo, los “mapas de pobreza” suelen graficar con gran precisión. De hecho, la distancia que, en términos de crecimiento económico y de bienestar social existe entre muchas localidades apartadas en los países de la región y las capitales de esos países es, en muchos casos, mayor que la que existe entre estas últimas y, por ejemplo, Nueva York, Los Ángeles o Londres. Si se habla de un mundo subdesarrollado (aunque este parece ser un término progresivamente en abandono), con la misma propiedad se podría hablar de amplios sectores geográficos y poblacionales que constituyen el subdesarrollo dentro del subdesarrollo.

Los indicadores que muestran esta situación de postración económica y social son de sobra conocidos. Entre los más importantes destacan: a) la segmentación de los mercados (tanto de trabajo como de capitales y de tecnología) que hace que sea en esas zonas y localidades menos desarrolladas en la que se concentre la mayor cantidad de malos puestos de trabajo y la menor dotación de activos financieros y tecnológicos; b) la mayor parte de la población de esas áreas corresponde a los dos deciles más bajos en la estructura de distribución del ingreso y al grupo de hogares en situación de extrema pobreza; c) la carencia de infraestructuras de todo tipo es evidente. Con todo, quizás sea el “déficit” formativo lo que mejor describe la postración de estas zonas y de su población, pues éste tiene una estrecha relación con la limitada potencialidad para superar esa situación.

¿Por qué este desigual desarrollo no sólo en términos económicos y sociales (desarrollo sin equidad), sino también geográficos (desarrollo desigual)? Obviamente no es en este prólogo el lugar adecuado para analizar la génesis del desarrollo desigual. Sin embargo, sí es posible anotar aquí los grandes trazos que explicarían esa desigualdad.

El fuerte proceso de migración del campo a la ciudad, que tuvo lugar a partir de mediados del siglo pasado como resultado del progresivo deterioro de los términos de intercambio campo-ciudad, aceleró el proceso de “urbanización” de los países, dando lugar al surgimiento de grandes metrópolis y de ciudades de tamaño medio. Este proceso de “urbanización” acentuó el centralismo político y administrativo, de manera tal que las decisiones políticas tuvieron siempre como principal punto de mira los intereses de la población de esos grandes conglomerados urbanos. Fruto de ello, fue, por una parte, la desigual distribución de los conocimientos y de la institucionalidad responsable de promover el desarrollo y socialización de esos conocimientos (escuelas, colegios, centros de formación técnica y profesional, institutos de investigación, universidades). Por otra, la concentración de la inversión en infraestructura (física, económica y tecnológica) en dichos centros así como de los servicios públicos. En este marco, la inversión privada privilegió su localización en dichas zonas, allí donde se concentra la mayor parte de la demanda interna y la infraestructura necesaria para desarrollar sus iniciativas empresariales. El resultado de todo ello es el observado hoy: una muy desigual distribución de los activos físicos, económicos y sociales (me refiero al conocimiento), con zonas y localidades totalmente postergadas y “descolgadas” del proceso de desarrollo.

Hay, sin embargo, académicos y políticos que atribuyen este desarrollo desigual a otras causas distintas a las señaladas en el párrafo anterior. Consideran que la principal causa de postración económica y social de ciertas zonas y localidades es el mal funcionamiento de los mercados, que hace que estos no asignen a las mismas los recursos necesarios para su desarrollo; mal funcionamiento que se debería, principalmente, a la rigidez que genera la normativa estatal (leyes, decretos, etc.) en las diferentes áreas de la vida nacional.

Otros consideran que la principal causa de esta situación es el centralismo del Estado que, por razones de clientela política, concentra sus inversiones, en especial en infraestructura de comunicaciones y servicios, en las zonas urbanas más densamente pobladas.

Es por la diferencia en los enfoques sobre la explicación de este desigual desarrollo que existe desde hace un tiempo una interesante discusión teórica sobre la forma (enfoques, políticas, estrategias) en la que se debe enfrentar este problema, promoviendo el desarrollo local. Básicamente, son tres los grandes enfoques en debate. Uno, que llamaremos neoclásico, plantea que son los merca-

dos los mejores asignadores de recursos y que, por tanto, debe dejarse al mercado la responsabilidad de promover el desarrollo local. La acción del Estado debiera limitarse, en este enfoque, a retirar las trabas que obstaculizan que en esas zonas, áreas o localidades, los mercados funcionen eficientemente. Otra, que denominaré “desarrollista”, apuesta por una fuerte intervención externa del Estado, para construir infraestructuras de comunicaciones, económica, de educación, de salud, etc. Se asume que, disponiendo de este conjunto de externalidades, dichas zonas estarán en condiciones de desarrollar actividades económicas más y mejor vinculadas al conjunto de la economía, lo que quiere decir que podrán subirse al “tren” del desarrollo. El tercer enfoque es el del desarrollo endógeno, analizado en el capítulo 2 y siguientes de este libro, que, asumiendo que es necesaria una intervención del Estado para dotar a dichas zonas, áreas y localidades de las externalidades necesarias para su desarrollo, plantea que se debe, además, potenciar la utilización de los propios recursos o potencialidades endógenas de dichas zonas: concretamente, del propio tejido económico local, de los recursos humanos de la zona y de la propia institucionalidad local. Como el lector podrá advertir fácilmente, el libro que tiene en sus manos apuesta decididamente, y con acierto, creo yo, por este último enfoque.

Como se acaba de señalar, uno de los factores o recursos endógenos que deben ser incorporados en el enfoque de desarrollo local es el relacionado con los recursos humanos. Ello lleva al autor del libro a plantearse el tema del desarrollo y distribución del conocimiento. En las zonas y localidades más postergadas, el sistema educativo y formativo ha estado limitado, generalmente, a educación pública básica y media (en muchos países de mala calidad, además), y a muy contados programas de formación técnica y profesional. Sin embargo, hasta no hace muchos años, incluso esas experiencias o programas de formación se orientaban a lograr que los recursos humanos de la zona “hiciesen mejor lo que ya estaban haciendo” en materia económica y productiva. El problema era (y sigue siendo en muchos países) que las actividades productivas que se están realizando en estas zonas tienen muy escasa viabilidad económica, por más que quienes las realizan adquieran mayores niveles de formación y calificación. Pienso, muy especialmente, en la agricultura minifundista de subsistencia (importante en muchos países como Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay o países de Centroamérica), en la pequeña minería o en la pesca artesanales. Por ello, el nuevo enfoque plantea el desarrollo del conocimiento en una perspectiva de adquisición de competencias que permitan a las personas tener nuevas iniciativas, nuevos emprendimientos y le doten de una mayor capacidad de asumir con éxito nuevos riesgos en materia económica y productiva. No se trata solo, por tanto, de “hacer mejor lo que siempre se ha hecho”, sino, además, de “hacer bien cosas que nunca se habían hecho”, pero que ofrecen posibilidades de éxito económico, de mayores ingresos, de más bienestar. Es decir, de desarrollo.

En este marco, la formación técnica y profesional de los jóvenes tiene una especial importancia por varias razones. En primer lugar, porque es la población más predispuesta, y quizás la más dispuesta, a asumir nuevas iniciativas y a arriesgarse en la búsqueda de nuevos caminos en materia de actividad productiva. En segundo lugar, porque es la población con mayor propensión a emigrar si es que no encuentra posibilidades en su propia zona, perdiéndose así el principal recurso productivo con el que la misma cuenta.

La perspectiva de género es especialmente importante en lo que al desarrollo local se refiere, y muy especialmente en lo que atañe a la formación técnica y profesional de los jóvenes que viven en esas zonas de menor desarrollo. Si la situación de los jóvenes ya es difícil y sus posibilidades de realización personal son limitadas, en el caso de las mujeres jóvenes la situación es más extrema aún, en la de las que viven en el área rural. Para muchas de ellas, la mejor oportunidad que les ofrece la vida se limita a emigrar a la ciudad para emplearse en el servicio doméstico, en ocasiones en condiciones laborales de enorme explotación.

Un aspecto del desarrollo local en el que el autor del libro pone especial énfasis es en la necesaria adecuación de los enfoques y estrategias que se apliquen a las especificidades culturales, sociales y productivas de cada zona o localidad, así como en la necesaria participación de la población beneficiaria en el diseño y aplicación de esas estrategias. Es decir, el autor insiste en recomendar al lector no caer en la tentación de enfoques unívocos y generales, sino más bien en convertir el desarrollo local en un proceso dinámico, participativo y adaptado a las condiciones del suelo en el que se quiere que la semilla del desarrollo germine.

En suma, el lector encontrará en esta publicación de Cinterfor/OIT, no la solución definitiva y completa a los problemas de desarrollo que enfrentan las zonas y localidades más rezagadas, pero sí un análisis riguroso de los criterios, enfoques y estrategias con los que abordar el problema. En ese contexto, la formación técnica y profesional, en especial la orientada a los jóvenes de uno y otro sexo, merece para el autor un especial impulso. Libro, en fin, innovador en muchos aspectos, de lectura recomendada y, lo más importante, de necesaria utilización para todos quienes tienen responsabilidades políticas.

DANIEL MARTÍNEZ  
Director Regional Adjunto  
Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe  
Febrero 2004