

# GLOBALIZACIÓN, DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN. La importancia del conocimiento y la formación de recursos humanos en estos contextos

*Prudencio Mochi Alemán<sup>1</sup>*

En las recientes décadas, los procesos de la globalización han alentado y acompañado importantes cambios estructurales de tipo económico, tecnológico, político, social y laboral. En realidad, todos estos cambios han puesto y colocan a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Para explicar estos procesos, existe una gran variedad de aproximaciones y énfasis distintos sobre la globalización: integración funcional de actividades económicas internacionalmente dispersas (Gereffi, 1995); concentración del tiempo y del espacio (Harvey, 1995); articulación en tiempo real de actividades sociales localizadas en espacios geográficos diferentes (Castells, 1998); *articulación directa de lo global y lo local a práctica de lo glocal* (Featherstone, 1990); rebasamiento del Estado nacional por las nuevas relaciones transnacionales o mundiales (Petrella, 1992; Beck, 1998; Dabat, 2000b); mosaico global emergente de sistemas regionales de producción y cambio (Scout, 1998); sistematicidad de las nuevas interacciones (Axford, 1995) o nueva geoeconomía (Dicken, 1998). No obstante, como bien señala Dabat en su trabajo (2002, p. 66), tales diferencias no implican tantos puntos de vista excluyentes sobre la naturaleza del fenómeno, sino, más bien, énfasis y jerarquizaciones distintas de aspectos diferentes de un mismo proceso complejo.

---

1 Profesor investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En este sentido, ubicamos a la globalización como una nueva configuración espacial-territorial (Dabat, 2002; Vázquez Barquero, 2001), haciendo énfasis no solo en la primera variable espacial sino más específicamente en la territorial. El espacio es entendido como soporte geográfico en donde se desenvuelven las actividades socioeconómicas, lo cual lleva implícita la idea de homogeneidad, como procesos que unificaron el mercado mundial, la liberación comercial, el papel de las comunicaciones, las reducciones de los costos de transporte. La variable territorial, en cambio, incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real expresada en el territorio como actor del desarrollo.

En este contexto, resulta importante destacar que muchos países de industrialización tardía (por ejemplo, China, Corea, Filipinas, India, Irlanda, Israel, Singapur, Tailandia, Taiwán, Vietnam, entre unos cuantos más) tuvieron un papel destacado, alcanzando buenos niveles de crecimiento e inserción en los mercados internacionales. Estos nuevos escenarios planteados a partir de la nueva división global del trabajo (Gereffi, 1995), durante los años noventa también ofrecieron oportunidades a algunos países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay, Venezuela, entre otros), aunque de manera mucho más acotada y desigual. Sin embargo, muchos países y regiones no pudieron incorporarse a estas dinámicas y, por ende, han agudizado aun más sus problemas económicos y sociales. Por ejemplo, políticas arancelarias en los países desarrollados impiden el acceso a sus mercados a productos decisivos en las exportaciones de países en desarrollo.

A pesar de todo ello, los retos impuestos por los cambios estructurales y la globalización conllevan conjuntamente un contexto en donde adquieren mayor importancia los territorios locales y regionales. Dicho de otra manera, la competencia internacional introduce también progresivamente mayores exigencias y oportunidades a todos los espacios locales. Basta citar, por ejemplo, la existencia de sistemas productivos locales en una gran diversidad de países, puesta de manifiesto por investigaciones realizadas en años recientes (Albuquerque, 2003; Madoery, 2001; Boisier, 2001; Vázquez Barquero, 2001) en naciones como Argentina (Rosario, Rafaela –Santa Fe–); Brasil (Rio Grande do Sul); España (Comunidad Valenciana, Barcelona); India (Tiruppur); Italia (Terza Italia); México (Guanajuato, Valle de Bravo, Villa Guerrero –Estado de México–); Pakistán (Sialkot); Portugal (Val do Ave y región Norte), así como en tantos otros municipios y regiones. Muchas experiencias internacionales han pasado a ser referentes para otras intervenciones en ciudades o contextos locales de características similares. Si bien no se puede hablar de aplicar las mismas recetas estandarizadas a realidades sociales que son siempre diversas en algún grado, no es menos cier-

to que existe ya un cierto bagaje metodológico y teórico que podemos tomar como referencia.

Así, cada territorio necesitará articularse con la globalización en función de su propia historia, de sus posibilidades específicas (perfil productivo, características medioambientales, problemática sociolaboral y cultural) y de su capacidad de adaptarse a las exigencias de eficiencia productiva y competitividad no solo de las actividades industriales, sino del conjunto de la economía, ya se trate del ámbito rural o urbano, ya sea en los sectores agrario, minero o de servicios (Vázquez Barquero, 2005).

En este sentido, cabe preguntarnos: ¿qué relación guardan los procesos globales con los locales? ¿Cómo se manifiestan estos procesos en el plano local? ¿Cuáles circunstancias podrían explicar el éxito de algunos territorios y el estancamiento de otros? ¿Qué tipo de políticas se requiere para que un modelo de desarrollo local sea exitoso y se incorpore a la vida de las comunidades?

### **Las peculiaridades que distinguen la relación entre lo global y lo local**

Existe una serie de dimensiones que permiten individualizar de qué manera se manifiesta la globalización en lo local. Al respecto, podemos sintetizar algunas de sus peculiaridades más sobresalientes:

a) *El paradigma del desarrollo endógeno.* Los procesos corporativos de integración vertical que signaron el siglo XX se caracterizaron por estructuras de representación corporativas centradas en el Estado nación con predominancia de sujetos tales como burocracias estatales, organizaciones empresariales, elites modernizantes, vanguardias iluminadas, actores privados corporativos, entre otros. Esto tuvo su correlato en las disciplinas sociales que analizaban los procesos económicos, políticos, sociales desligados del territorio. Los municipios no intervenían en las estrategias centralizadas del desarrollo; durante décadas, “desarrollo y territorio” tuvieron un punto de encuentro exclusivamente en lo “nacional” (Madoery, 2001). En años recientes, sin embargo, gran parte de los actores y disciplinas sociales parten de la dirección opuesta o, sea, de la perspectiva de los ambientes locales. La atención se centra en el desarrollo de los territorios y, particularmente, de regiones, localidades, ciudades, metrópolis, intentando identificar las características de su desarrollo basado en su identidad, su historia, sus recursos materiales e inmateriales. En este sentido, los procesos endógenos de los territorios adquieren especial relevancia para este nuevo enfoque, el cual

considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio.

El desarrollo es endógeno debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores que ella incluye:

Desarrollo endógeno significa en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción del aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local (Garofoli, 1995).

Esta posición del desarrollo constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma del desarrollo exógeno (de moda durante los años cincuenta y sesenta), según el cual el crecimiento económico era producto de los procesos de industrialización y concentración de la actividad productiva, a través de grandes plantas, en número reducido de grandes centros urbanos.

La novedad de estos procesos consiste en que ya no cuentan solo las elecciones derivadas del “centro” –de políticas nacionales centralizadas del Estado– o determinantes espaciales –como la dotación de particulares recursos naturales y ambientales–, o la cercanía con algunos mercados, sino que el elemento determinante en el nuevo contexto es el protagonismo de actores organizados, de las instituciones locales, que desarrollan experiencias de cooperación y concertación innovadora por medio de construcción de acuerdos que involucran y favorecen al conjunto de actores en el territorio.

b) *Articulación entre lo global, lo nacional, lo regional y lo local.* Otra de las peculiaridades evidenciadas en la relación global-local es que los modelos de desarrollo local no tienen que ver con un *localismo autorreferencial* ni con vuelta al papel de las economías autárquicas del medioevo, sino que más bien se trata de la capacidad de articular y gestionar las políticas globales con las nacionales y subnacionales.

El protagonismo de los actores locales se lleva a cabo teniendo en cuenta los niveles nacionales, macrorregionales o globales, atrayendo de manera inteligente recursos externos, ya sea de tipo político (inversiones públicas calificadas o recursos para atraer a empresas privadas), como económico o cultural (vinculados a decisiones de inversiones o de localización de actores privados). Cuando se logran captar las oportunidades que la extensión de los mercados ofrecen, se potencian nuevas estrategias de producción de bienes y servicios que valorizan

competencias específicas y bienes comunes (como el patrimonio ambiental e histórico-artístico).

No se trata, por tanto, de resistir la globalización, sino de rechazar los elementos de los procesos globales que son nocivos en el ámbito local y al mismo tiempo usar de manera inteligente –es decir con capacidad de proyectar– las mayores y mejores oportunidades potenciales que los diversos niveles territoriales (globales, nacionales, macrorregionales) ofrecen del lado de los procesos productivos más flexibles y con salidas diferentes hacia mercados locales, nacionales y globales.

Asimismo, el Estado nación no desaparece, como lo auguran las posiciones más conservadoras, sino que se reconfigura en función de estas nuevas necesidades de cambios estructurales. Quedan bajo su predominio los controles macroeconómicos (inflación, déficit público, balanza de pagos), así como otras funciones que debe garantizar (salud, educación, vivienda, etc.). Las administraciones subnacionales se articulan con la administración central, pero bajo otro protagonismo, que les confiere poder atender problemas existentes en el ámbito del territorio.

c) *Valorización de los recursos locales.* Otro elemento distintivo en el marco de la globalización del desarrollo local es su capacidad para atraer recursos externos que tengan impacto en el territorio. Esta dinámica consiste en la capacidad de los territorios de atraer recursos externos para valorizar los internos: inversiones, empresas, recursos científicos y culturales, no solo como ocasión para el crecimiento de la producción, del rédito y de la ocupación, sino como instrumento que enriquece las competencias y las especializaciones locales.

Es fácil y recurrente confundir desarrollo local con crecimiento o dinamismo local y hasta muchas veces difícil de diferenciar, ya que en una fase inicial los dos fenómenos pueden convivir. Los procesos de beneficios fiscales, financieros, niveles educativos, políticas de formación, costos del trabajo, servicios e infraestructura de un territorio deben servir para atraer inversiones siempre y cuando se combinen con la posibilidad de valorizar los recursos y capacidades locales. Si estos procesos no se dan de manera integral en el contexto actual de la globalización y en la redefinición e interacción entre distintos espacios y territorios, se arriesga que no se desate un verdadero desarrollo local.

La competencia cada vez más grande entre territorios y no entre empresas (Albuquerque, 2003) implica que, si un territorio no brinda la combinación justa para los flujos de capital, las empresas emigran o otros lugares en donde les permitan generar más réditos. Muchas localizaciones son de gran inestabilidad

y están continuamente sometidas a la competitividad de otros lugares y oportunidades (Coraggio, 1999). En este sentido, no cualquier territorio puede servir a este objetivo, ya que el desarrollo local puede ser concebido solo en los contextos donde las capacidades de cooperación y de concertación estratégica de los actores locales sirvan a la construcción de proyectos comunes. No se trata de basar la competitividad en la desregulación del medioambiente, en mano de obra a bajo costo, con baja calificación, sin derechos establecidos, subsidiando inversiones que no aportan mejoras a las comunidades locales. De lo que se trata más bien es de aprovechar las oportunidades de la globalización teniendo en cuenta la competitividad de la economía local, la democratización, la gobernabilidad y la sustentabilidad medioambiental.

d) *La importancia que adquiere el conocimiento y los nuevos procesos de innovación.* En esta nueva fase del desarrollo, el conocimiento adquiere un valor fundamental así como la articulación con el sector científico-educativo y el conjunto de la producción y servicios sociales. En este marco, el concepto de competitividad como fenómeno sistémico tiene que ver ya no con tradicionales factores macroeconómicos y sectoriales, sino que se refiere a la conducta de los agentes, la creación de redes, así como del grado de desarrollo del medio local (entornos innovadores).

En el marco de los procesos de innovación concebidos como un proceso interactivo de aprendizaje en el que se introducen nuevos conocimientos o se combinan conocimientos existentes para generar nuevas competencias (Lundvall, 1992; Gregersen y Johnson, 1996), ha venido adquiriendo nueva significación el papel del entorno local y de sus instituciones en el desarrollo de la capacidad innovadora de las empresas. La creciente importancia del conocimiento tácito,<sup>2</sup> fuertemente anclado al territorio, resulta cada vez más relevante para la absorción del conocimiento codificado.<sup>3</sup> “La innovación, en particular, parece fuerte-

2 *Conocimientos tácitos*, término introducido por Polanyi (1966), quien señaló que “se conoce más de lo que se puede decir”. El concepto fue retomado por otros autores (Nonaka y Takeuchi, 1995), quienes sostuvieron que “conocer tácitamente significa conocer sin distancia de las cosas y los actos, y la interacción cognoscitiva entre las personas se caracteriza porque es inconsciente”. En otros términos, se define como *tácito* el conocimiento difícil de definir y de expresar de manera formalizada porque está vinculado al contexto de referencia y tiene una matriz profundamente personal.

3 *Conocimientos codificados*, también llamados conocimientos explícitos para indicar esa parte del conocimiento que puede ser codificado, transmitido y usado en contextos diversos de los que fue generado, como el conocimiento encerrado en un manual de instrucciones. Se trata de un conocimiento claro, determinado, de inmediata comprensión, simple de recoger y de mucho valor para las organizaciones, porque es fácil de guardar y difundir (Zack, 1999). Sin embargo, no siempre en el interior de una organización el conocimiento explícito está realmente codificado en documentos formales o con un lenguaje compartido, sino que, por el contrario, muchas veces se mantiene implícitamente y compartido de manera informal.

mente ligada a las interacciones específicas entre agentes y a los conocimientos tácitos que los unen” (Veltz, citado por Boisier, 2001).

En este nuevo escenario internacional, ambiente local y economía global no son términos antagónicos, ya que la globalización debe su fuerza a la complejidad del conocimiento y de la sinergia que se produce a partir de la confrontación competitiva de diferentes variantes territoriales y redes de agentes (Yoguel, 2005). En este sentido, el desarrollo económico y la dinámica productiva dependen de la introducción de innovaciones (en los productos, en los procesos y servicios, en nuevos estilos de dirección y gestión empresarial, en las relaciones interempresariales, en la gestión pública, en la concertación de actores) que impulsen la transformación del sistema productivo y social del lugar. Para que ello sea posible, es necesario que los actores que forman parte del entorno tomen decisiones adecuadas de inversión, tecnológicas y organizativas. En esta capacidad reside la característica de innovación actual. “La capacidad de aprendizaje de los agentes locales, en un entorno que se transforma, orienta las decisiones de inversión y, por lo tanto, la respuesta de los sistemas locales a los desafíos de la competencia” (Maillat, 1995 citado por Vázquez Barquero, 2005: 39).

Este proceso de innovación es posible gracias a las relaciones formales e informales entre actores públicos y privados (*asociatividad*) y la competitividad de estos entornos territoriales se logra cuando se neutralizan los costos de transacción debido a las redes entre empresas, centros de investigación, laboratorios tecnológicos, entre otros. Si la innovación en las empresas no va acompañada de una innovación difusa en el territorio, no se generarán modificaciones cualitativas que dinamicen a todo el sistema en su conjunto.

La formación de redes (otro de los ejes fundamentales del desarrollo local en su vínculo con la globalización) permite el intercambio de productos, flujo de información, circulación de conocimientos, transmisión de datos, pautas de comportamiento, propiciando la difusión de las innovaciones, aumentando la productividad y mejorando la competitividad. El dinamismo del entorno local dependerá fundamentalmente de la densidad de estas redes.

### **Relevancia y complejidad de los procesos de descentralización**

Como resultado de los cambios estructurales mencionados y en el marco de los procesos de globalización, en los planos nacionales comienzan a manifestarse políticas de reforma del Estado en las que la descentralización ha sido uno de los procesos más importantes de transformación político-institucional. Llevado a cabo en contextos específicos (en varios países de América Latina y en México

particularmente) y en momentos determinados (durante las décadas de los ochenta y noventa), fue un proceso no inmune a intensas polémicas, tensiones y contradicciones. Con la descentralización se intentó revertir la centralización y concentración del poder de decisión, así como los recursos que permitieran ejecutar tales prácticas. Entre sus objetivos fundamentales se pretendió dar una mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal, proporcionar una mayor eficacia a las políticas públicas a través de los diversos ámbitos de gobierno y hacer más cercana y legítima ante la sociedad la acción estatal (Cabrero Mendoza, 1995).

De esta manera, los escenarios nacionales en este contexto de modernización política y apertura democrática, con la aparición de alternancias políticas en los gobiernos subnacionales, se fueron transformando, dando paso a prácticas y arreglos institucionales renovados y novedosos.

Sin embargo, no fueron procesos homogéneos en todos los países ni en el interior de los mismos. En algunos casos se trata de avances muy significativos y en otros de estancamientos, retrocesos e incluso lamentables fracasos. También para algunas experiencias la descentralización fue producto de procesos de privatización neoliberal y para otros fue un proceso democratizador. En el primer caso estuvo centrado exclusivamente en lo económico. Los municipios sin presupuesto se tuvieron que hacer cargo de muchos más servicios, generando fuertes diferencias entre los que cuentan con más potencialidades, ya sea económicas como administrativas, con los municipios mucho más rezagados. En el segundo caso el proceso de descentralización estuvo más centrado en lo político, en la búsqueda por resolver la crisis de representación del Estado con la proximidad de los gobiernos locales y los polos de desarrollo territoriales. Los gobiernos estatales en algunos casos pudieron incidir aunque modestamente en la política educativa, de salud, en programas de vivienda, así como en la infraestructura social y de lucha contra la pobreza.

En general sus objetivos, sus modalidades y sus alcances son susceptibles de diversas interpretaciones. Pero, más allá de esto, es indudable que surgen nuevos interlocutores y nuevos espacios: los gobiernos locales cobran una especial relevancia y significación frente al Estado nación que antes no tenían. No obstante, también es cierto que los “vínculos fundamentales” de la dependencia de los gobiernos subnacionales frente al federal siguen funcionando, ya sea en el plano de la concentración federal de los recursos federales como del poder de decisión. Y si la dependencia fiscal continúa siendo fuerte pese a que se descentralizan funciones, “las decisiones, la orientación final de los programas, y la lógica del manejo y desdoblamiento de buena parte de la agenda de las políticas públicas siguen estando en el centro” (Cabrero Mendoza, 1995).

Por ejemplo, si en la descentralización de la política educativa en México llevada a cabo durante el periodo del gobierno de Ernesto Zedillo la magnitud de las funciones que se descentralizaron fue muy significativa, no resultó así en los espacios de decisión que se cedieron. Al final de este periodo los estados seguían dependiendo del orden federal en la orientación y diseño de la política, en los recursos y puesta en marcha de la misma y en las acciones de evaluación (Cabrero Mendoza, 1995).

También es indudable que se generan oportunidades y posibilidades para aprovechar espacios y dinámicas que generan los procesos de descentralización. Pero de lo que se trata es de ver cómo desde estos espacios se puede actuar para redirigir y cambiar cualitativa y cuantitativamente los procesos hacia un desarrollo de otro tipo. Es innegable que los procesos de descentralización pueden constituir una herramienta de liberación de potencialidades de desarrollo local. Ello depende, naturalmente, de los contenidos sustantivos que se den a los procesos de descentralización.

La exigencia de la descentralización conlleva la necesidad de dotarse de indicadores socioeconómicos desagregados territorialmente, así como incorporar otro tipo de información sobre las diferentes capacidades o potencialidades del desarrollo de cada territorio, tanto en lo relativo a los rasgos medioambientales, como sociales y culturales, a fin de trascender los enfoques conceptuales simplificadores del crecimiento económico, tal y como éste es visualizado desde la perspectiva economicista tradicional (Vázquez Barquero, 2005, p. 73).

Si bien la descentralización constituye el preámbulo de lo que entendemos por *desarrollo local*, ya que sienta las bases para un reordenamiento del municipio, se necesita ir más allá, promoviendo acciones públicas más amplias que tengan que ver con el desarrollo local, con procesos inéditos que significan seguramente un cambio en los modelos de desarrollo.

### **¿Qué entendemos por cambio en los modelos de desarrollo?**

Durante el siglo XX, fordismo y keynesianismo conquistaron la escena mundial. Centralización de la producción a escala, burocratización y politización del Estado dominaron el campo. La economía en este contexto tendía a separarse de la sociedad. Las grandes empresas verticalmente integradas realizaban economías de escala y el papel del territorio en los procesos de desarrollo era solo pasivo y acomodado a las circunstancias. El desarrollo estaba relacionado con el cre-

cimiento económico. Sin embargo, en los veinte años más recientes, con la crisis de este modelo, los retos del desarrollo comenzarán a enfocarse desde la especificidad de cada territorio, como eje en donde se busca fomentar prácticas de producción (distritos industriales, clúster, polos tecnológicos) y gobernación local.

Los distritos industriales, entendidos como un gran complejo productivo en donde la concentración geográfica, la especialización sectorial, el predominio de medianas y pequeñas empresas, la colaboración interfirmas basadas en la innovación y no en los bajos salarios, una identidad sociocultural que facilita la confianza entre las empresas y los empleados, trabajadores capacitados, organizaciones de autoayuda y gobiernos municipales muy activos que impulsan procesos de innovación y capacitación de la industria (Schmidt, 1993, citado por Brown y Domínguez, 1997: 159) caracterizaron en los países más desarrollados los modelos que atrajeron la atención de investigadores de distintas disciplinas, convirtiéndose en un modelo de referencia para varias regiones en el mundo.

Sin embargo, muchas de estas concepciones fueron cuestionadas y enriquecidas por nuevas investigaciones (Boscherini y Poma, 2000), que reconocen fundamentalmente que el territorio cumple una función mucho más significativa que la simple generación de externalidades. La propuesta de estos autores es ir “más allá de los industriales”, considerando para ello un nuevo modelo interpretativo: el *sistema institucional territorial* o *sistema institucional de empresas*. Para ser más específicos, lo que se necesita para la puesta en marcha de este nuevo proceso, según estos autores, es contar con capacidades empresariales autónomas y difundidas de las empresas que se articulan con el desarrollo de un sistema institucional territorial complejo.

En este sentido, el territorio es considerado “un componente que interactúa y a la vez compete con otros territorios”, a diferencia de los distritos, en los cuales solo se consideraba la dinámica interna de los mismos, es decir, el conjunto de actividades productivas, intercambios y relaciones basadas en un conjunto de flujos secretos e imitaciones difundidas, comportamiento que reducía su dinamismo.

Otra peculiaridad que distingue a este sistema institucional territorial es el papel de las instituciones en términos de *governance*. El desarrollo tanto de un sistema político como de una sociedad civil amplia y participativa, capaces de estimular y apoyar la creación de sistemas productivos locales rompe con el predominio de comportamientos individuales, generando una institucionalidad flexible y estimulante para el desarrollo del sector productivo. En este sentido, adquieren particular importancia la confianza entre actores y los sistemas nacionales de innovación.

Asimismo, se vuelven especialmente relevantes la producción de conocimiento y la necesidad de abordar conductas colectivas para enfrentar el cambio planteado por la globalización. Al respecto, Boscherini y Poma señalan:

El Estado puede recuperar, en el contexto socio-económico su rol activo y positivo a través del diseño y la implementación de políticas “desde abajo” que involucren a los agentes económicos y sociales territoriales, directa o indirectamente interesados en los procesos de desarrollo local y que son los reales destinatarios de las políticas. (2000, p. 35)

De esta manera, concebimos y describimos un nuevo modelo de desarrollo, que deje de lado políticas en que el Estado fomentaba actividades industriales desde arriba indicando en qué sector, productos y manera de invertir, para dar lugar a nuevas dinámicas, que sean acordes con los elementos indicados anteriormente para fomentar el desarrollo de sistemas productivos locales. Todo ello, sin dejar de considerar, por supuesto, las muy diferentes condiciones económicas, sociales, históricas y culturales de cada país, que permitirán o no el desenlace de procesos con mayor o menor éxito tanto en el plano local como global.

### **La formación de recursos humanos en el desarrollo local**

Ante los nuevos escenarios descritos, signados por lo cambios estructurales y el nuevo dinamismo que adquieren los territorios, la acción educativa en general adquiere un papel central en el desarrollo de las personas y de las sociedades; la ciudad (como espacio territorial adecuado) se transforma en el marco ideal para actuar intencionada y coordinadamente. Así, la cuestión educativa (básica, media y superior; investigación y desarrollo) y más específicamente la formación para el trabajo adquiere una relevancia fundamental, transformándose en uno de los ejes para el desarrollo. La reestructuración de los sistemas productivos tiene un impacto neto en el mercado de trabajo. En este sentido, la introducción de nuevas tecnologías (vinculadas con la información y la comunicación), así como el incremento de la eficiencia organizativa (reorganización del tejido empresarial) significan para muchas realidades destrucción del empleo. Así deben pensarse formas innovadoras de relación laboral y exigencias de capacitación para el trabajo que se adecuen a las nuevas circunstancias de la producción.

Estas políticas deben coordinarse territorialmente con el tejido empresarial existente en cada ámbito local. En América Latina, los sectores más dinámicos están compuestos mayoritariamente por medianas, pequeñas y microempresas,

que deben ser objeto de atención preferente, con la finalidad de poder dotarlas de capacidad de innovación y recursos humanos preparados para asegurar su competitividad frente a la gran empresa. En muchos países la reestructuración de áreas en crisis (textil, naval, metalúrgica, etc.) obliga a su reconversión, diferenciando productos, cambiando por otras alternativas y métodos. En la mayoría de los casos, estos procesos son traumáticos porque afectan la evolución ya sea de las ciudades como del medio rural. Procesos de desindustrialización, inmigración interna, crecimiento acelerado de áreas urbanas, se suman a problemas de seguridad causados por la violencia social y la degradación del ambiente.

En el ámbito rural la situación es aun más complicada, ya que la crisis de la agricultura tradicional, la caída de la ocupación en trabajos agrícolas, la creciente emigración hacia Estados Unidos, la deforestación y el deterioro creciente del medio ambiente son algunas de las causas que sitúan a este ámbito como problemático frente a las nuevas exigencias de diversificación productiva, generación de empleos e ingreso en espacios rurales.

Sin embargo, frente a la crisis de los subsectores tradicionales vinculados con la industrialización anterior, han ido surgiendo otros vinculados con las telecomunicaciones, biotecnología, energías limpias, informáticas, que dinamizan la economía y requieren empleos más calificados y mano de obra especializada. Asimismo, se diversifican y crecen las actividades vinculadas con el sector terciario avanzado, con la producción de bienes y servicios variados (artículos de hogar, cuero y calzado, cerámica, servicios para las empresas, turismo, finanzas). En el ámbito rural algunas actividades agroindustriales que logran diversificarse y reconvertirse encuentran sus nichos potenciales. La artesanía, la pesca, el turismo rural y de aventura, los alimentos orgánicos, entre otras alternativas, deben contemplarse en el impulso de actividades vinculadas con las zonas rurales.

Otro aspecto a considerar por la importancia y extensión adquirida en muchos países y ciudades de América Latina es el *crecimiento del sector informal*, así como prácticas económicas vinculadas con economías de subsistencia.

## **Economías de trabajo, de solidaridad y otras relacionadas**

Ahora bien, como se mencionaba en párrafos anteriores la búsqueda de todas estas nuevas fuentes de empleo no depende solo del crecimiento económico ni de políticas macroeconómicas orientadas a la solución de problemas como el desempleo o el subempleo. De lo que se trata, en todo caso, es de acompañar los

esfuerzos macroeconómicos con ajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir apropiadamente, desde su propio contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria calificación de recursos humanos, según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio (Albuquerque, 2005).

Se trata, asimismo, de valorizar principios y prácticas de la economía social (Laville, 1994), solidaria y del trabajo (Coraggio, 1999), con el fin de crear alternativas a las políticas sociales asistencialistas y focalizadas y a la economía vinculada solo con las reglas de mercado. En este sentido, la capacitación de recursos humanos va más allá de la esfera productiva, buscando estimular otros ámbitos decisivos de la vida cotidiana: la vivienda, el urbanismo, actividades recreativas, aspectos todos susceptibles de hacer surgir nuevos emprendimientos productivos y, por consiguiente, nuevos empleos. Desde esta perspectiva, lo social se integra con lo económico (Arocena, 1995).

Todos estos aspectos suponen realizar diagnósticos que indicarán las características del territorio (actividades principales, recursos naturales, tejido empresarial y organizativo, economías de subsistencia, provisión de servicios, recursos humanos disponibles calificados o no, accesibilidad tecnológica). Suponen, asimismo, diseñar un plan de desarrollo local en el que se especifique hacia dónde se canalizarán los esfuerzos de las políticas públicas. Las mejores prácticas recomiendan que el gobierno local pueda resolver los problemas, a través de iniciativas encaminadas a dinamizar el entorno productivo y las condiciones de la población.

Entre estas políticas públicas se destaca estimular iniciativas de formación para el trabajo que respondan a las necesidades de demandas específicas del territorio (mercados locales de empleo), mejorar las oportunidades de las personas con más dificultades para encontrar un empleo, facilitar la conexión entre los distintos grupos de la población. Los pactos locales para el empleo resultan de acuerdos entre las administraciones públicas, los agentes sociales (escuelas, universidades, sindicatos) y otros actores que inciden en el desarrollo de las políticas activas de empleo, como son las empresas u otras entidades de la sociedad civil. El diseño de contenidos educativos y capacitación para el trabajo debe hacerse siempre en forma concertada con los actores sociales. Si bien el Estado central no debe descuidar sus funciones de garantizar la existencia de recursos, infraestructura y equipo con el fin de asegurar la igualdad de acceso y calidad a la educación para todos los ciudadanos, el papel de la administración pública y de los agentes organizados es también determinante. Los sistemas educativos territoriales pueden romper con las lógicas burocratizadas y corporativistas del cen-

tro, alejadas de las necesidades de la población, a partir de otras lógicas de acción pública vinculada con nuevas formas de gestión, concertación y búsqueda del bienestar del conjunto de la población.

## **Reflexiones finales**

Los desafíos externos impuestos por los procesos de globalización y sus consecuentes reestructuraciones mundiales colocan a los ambientes locales en una posición que puede ser aprovechada o no, de acuerdo con las posibilidades de utilizar el desarrollo existente en su propio territorio.

Para que este desarrollo endógeno encuentre las vías adecuadas, se necesita introducir formas específicas de regulación social basadas en algunos criterios fundamentales:

- a) construcción de acuerdos que involucren y favorezcan al conjunto de actores del territorio;
- b) rechazar los aspectos nocivos de la globalización (subsidiar las inversiones que no aportan beneficios al territorio, desregulación del medio ambiente, mano de obra a bajo costo y sin calificación ni derechos establecidos);
- c) articulación con la administración central bajo protagonismos nuevos que confiera atribuciones de poder atender problemas existentes en el territorio;
- d) atraer recursos externos que tengan impacto en el territorio, valorizando recursos y capacidades locales;
- e) basar la competitividad de las empresas en la creación, recuperación y circulación del conocimiento y en su capacidad innovadora (en los productos, procesos y servicios, en nuevos estilos de dirección y gestión empresarial, en la construcción de redes).

En este marco adquieren relevancia los procesos de descentralización llevados a cabo con el objetivo de revertir la centralización y concertación del poder de decisión, así como los recursos que permitan ejecutar tales prácticas. Estos procesos constituyen el preámbulo del desarrollo local porque sientan las bases para un reordenamiento municipal, pero también posibilitan acciones públicas mucho más amplias y pertinentes para cambiar cualitativa y cuantitativamente los procesos hacia un desarrollo de otro tipo. Sin embargo, no siempre se logra. Quedan muchos retos aún por enfrentar tanto en México como en otros países de América

latina, que permitan cortar con ciertos vínculos fundamentales de dependencia (fiscal, de decisiones, etc.) de los gobiernos subnacionales frente al federal.

Pensar en otro modelo de desarrollo, ya no más basado en una economía separada de la sociedad, relacionado solo con crecimiento económico, centralizado y fundamentado en la gran empresa, sino en otro enfocado más en la especificidad y dinamismo de cada territorio, como eje desde y en el cual fomentar prácticas de producción y gobernación local, significa poner en marcha nuevos procesos articulados con el desarrollo de un sistema institucional complejo.

Este sistema institucional territorial o sistema institucional de empresas está constituido por un ambiente local innovador, que interactúa y compite con otros territorios, rompe con el predominio de comportamientos individuales para generar una institucionalidad flexible y estimulante para el desarrollo productivo. En este contexto adquiere especial relevancia el conocimiento (tanto tácito como codificado) que circula en el territorio y en las empresas, así como la formación de recursos humanos. Tanto las formas innovadoras de relación laboral como la exigencia de capacitación para el trabajo deben adecuarse a las nuevas circunstancias de la producción.

Estas políticas deben coordinarse territorialmente con el tejido empresarial en cada ámbito local. La búsqueda de nuevas fuentes de empleo no depende únicamente del crecimiento económico ni de políticas macroeconómicas; de lo que se trata más bien es de orientar los esfuerzos hacia actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria calificación de recursos humanos según el perfil específico de las actividades productivas locales.

## **Bibliografía**

- Albuquerque, F. (2003) *Desarrollo económico local*. Turín: Centro Internacional de Formación de la OIT.
- . (2005) Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local. En: Solari, Vicente; Martínez, Aparicio (Coords.) *Desarrollo local, textos cardinales*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía. División de Estudios de Posgrado. p. 90-107.
- . (2005) Las iniciativas locales de desarrollo y el ajuste estructural. En: Solari, Vicente; Martínez, Aparicio (Coords.) *Desarrollo local, textos cardinales*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía. División de Estudios de Posgrado. p. 69-89.
- Arocena, José (1995) *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

- Axford, B. (1995) *The global system. Economics, politics and culture*. New York: Martin's.
- Beck, U. (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- . (1998) *La sociedad del riesgo. En camino hacia otra sociedad moderna*. Barcelona: Paidós.
- Boisier, S. (2001) Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando? En: Vázquez Barquero, A.; Madoery, O. (Eds.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homosapiens.
- Boscherini, Fabio; Poma, Lucio (Comp.) (2000) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Brown Grossman, F.; Domínguez Villalobos, L. (1997) ¿Es posible conformar distritos industriales? La experiencia del calzado en León, Guanajuato. En: Dussel, Peter; Piore, Michael; Ruiz Durán, Clemente. *Pensar globalmente y actuar regionalmente*. México: UAM; Jus; Fundación F. Ebert.
- Cabrero Mendoza, E. (1995) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE; Miguel Ángel Porrúa.
- Castells, Manuel (1998) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza. V.2.
- Coraggio, J. L. (1999) *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: Miño y Dávila; Universidad Nacional General Sarmiento.
- Dabat, A. (2000) *Revolución informática, nuevo ciclo industrial y división internacional del trabajo*. Cuernavaca: CRIM; UNAM. (Cuaderno de Investigación)
- . (2002) Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo. En: Basave, J. y otros (Coords.) *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*. México: Porrúa; UNAM.
- Dicken, P. (1998) *Transforming the world economy. Global Shift*. Nueva York: The Guilford.
- Featherstone, Mike (1990) *Global culture: Nationalism, globalization and modernity*. Nueva York: Sage.
- Fundación para el Desarrollo (Funde) (2003) [www.funde.org](http://www.funde.org)
- Garofoli, G. (1995) Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. En: Vázquez Barquero, A.; Garofoli, G. (Eds.) *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid. (Colección Economistas Libros)
- Gereffi, G. (1995) Global production systems and third world development. En: Stallings, B. (Ed.) *Global change, regional response: The new international context of development*. Nueva York: Cambridge University.
- Gregersen, B.; Johnson, B. (1996) *Learning economies, innovation systems and European integrations. Regional Studies*. Oxford, Reino Unido: Pergamon. v. 31.
- Harvey, D. (1995) Globalization in question. *Rethinking marxism*. v. 8, n. 4. invierno.
- Laville, G. L. (1994) *L'economia solidale*. Turín: Tr. It. Bollati Boringhieri, 1998.
- Lundvall, B. (1992) *National system and innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter.
- Nonaka, I.; Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge-creating company: How Japanese companies*

- create the dynamics of innovation*. Nueva York: Oxford University.
- Madoery, O. (2001) El valor de la política de desarrollo local. En: A. Vázquez Barquero, A.; Madoery, O. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homosapiens.
- Mochi Alemán, P. (2004) Las organizaciones de la sociedad civil: actor-red privilegiado en la regulación de la globalización. En: AA.VV. *Globalización y sociedad civil en las Américas ¿Quién organiza a quién?* México: UAM.
- Mochi Alemán, P.; Girardo, C. (1998) El desarrollo local como estrategia de los actores sociales. *Revista Sociedad Civil*. v. 3, n. 7.
- Petrella, Ricardo (1992) Mondialisation de la technologie et de l'économie. *Avenir et decision*. n. 1, oct. p. 29-34.
- Polanyi, Karl (1992) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos*. México: FCE.
- Polanyi, M. (1966) *The tacit dimension*. Nueva York: Doubleday.
- Vázquez Barquero, A. (2001) Desarrollo endógeno y globalización. En: Vázquez Barquero, A.; Madoery, O. (Eds.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homosapiens.
- . (2005) Desarrollo económico local y descentralización. En: Solari, Vicente; Martínez, Aparicio (Coords.) *Desarrollo local, textos cardinales*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía. División de Estudios de Postgrado. p. 33-68.
- Yoguel, Gabriel (2005) Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas. En: Solari, Vicente; Martínez, Aparicio (Coords.) *Desarrollo local, textos cardinales*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía. División de Estudios de Posgrado. p. 155-173.
- Zack, M.H. (1999) Developing a knowledge strategy. *California Management Review*. v. 41, n. 3. p. 125-145.

