

Desarrollo local: diversidad y complejidad de las estrategias y políticas de desarrollo

por Antonio Vázquez Barquero

1. Introducción

Durante las dos últimas décadas el proceso de integración de los sistemas productivos y de los mercados ha ido adquiriendo, progresivamente, dimensiones globales, y los estados han ido dejando el liderazgo del proceso a las empresas innovadoras (generalmente, multinacionales) a medida que las nuevas tecnologías de la información, los transportes y las comunicaciones facilitaban la interacción entre las empresas y las organizaciones.

El proceso de globalización significa un aumento de la competencia en los mercados, lo que implica un ajuste continuo de los sistemas productivos de los países, las regiones y las ciudades que están inmersos en el proceso. Dado que las empresas no compiten solas, sino dentro de su entorno productivo e institucional, la globalización estimula nuevas formas de organización territorial de los sistemas productivos, de acuerdo con la nueva división internacional del trabajo.

El ajuste productivo, el desempleo y la pobreza se han convertido en un desafío para las ciudades, regiones y territorios, que compiten en un mundo cada vez más globalizado. Los efectos espaciales y sociales del proceso de globalización han provocado la reacción de las comunidades locales, y así han surgido las iniciativas y estrategias de desarrollo local, orientadas a erradicar la pobreza y a hacer los territorios más competitivos.

Existen diversas interpretaciones de esta respuesta local a los desafíos de la globalización. Según la visión del desarrollo autónomo, las iniciativas

El autor. Catedrático de Economía de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido profesor invitado en diversas universidades de América Latina, Estados Unidos y Asia. Como especialista en desarrollo ha sido consultor del Banco Mundial, de la CEPAL, del PNUD, de la OIT y de la Comisión de la Unión Europea.

locales tratarían de movilizar su potencial de desarrollo con el fin de encontrar soluciones a los problemas y necesidades inmediatas de los ciudadanos. Según el enfoque del desarrollo humano, las iniciativas locales utilizarían las capacidades de la población local y, sobre todo, su capacidad creativa y emprendedora para la transformación continua de la economía y la sociedad. Para el pensamiento evolucionista, las iniciativas locales se proponen, también, incidir en los procesos que determinan la acumulación de capital.

Este trabajo argumenta que la nueva política de desarrollo esconde una lógica analítica y teórica. Sin duda, las iniciativas de desarrollo local surgieron espontáneamente a medida que los gobiernos y las comunidades locales definían las acciones para responder a los desafíos y oportunidades que les presentaba la globalización. Las diferentes visiones del desarrollo local coinciden en observar que el desarrollo es un proceso territorial y, por lo tanto, hacen referencia a procesos de crecimiento y acumulación de capital de las localidades y territorios, cuya cultura e instituciones sirven de soporte a las transformaciones productivas y al progreso económico y social. El artículo concluye que las políticas de desarrollo local obedecen a la lógica del desarrollo endógeno, que es un concepto complejo del que existen diferentes enfoques.

2. Efectos territoriales y sociales de la globalización

Las dinámicas económicas de los países, las ciudades y las regiones son muy diferentes unas de otras. Cada territorio tiene un conjunto de recursos materiales, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo, y que se expresa a través de la estructura productiva, el mercado de trabajo, la capacidad empresarial y el conocimiento tecnológico, las infraestructuras de soporte y acogida, el sistema institucional y político, y su patrimonio histórico y cultural. Sobre estas bases cada economía articula sus procesos de crecimiento y cambio estructural y se produce una gran variedad de situaciones, proyectos y procesos económicos, sociales y políticos.

Los cambios económicos, tecnológicos e institucionales del último cuarto de siglo han dado lugar a fuertes transformaciones de los sistemas productivos. Los cambios en los gustos y la demanda en general supusieron un desajuste con la oferta existente de productos de las empresas, lo que alteró la capacidad competitiva de las regiones y localidades, tanto de las economías pobres como de las ricas. El aumento relativo de los costes de producción (de la mano de obra y de la energía, sobre todo) afectó a las funciones

de producción de las empresas y provocó procesos como el cierre de empresas industriales, el cambio de la localización de las plantas productivas y el aumento de las ventajas competitivas de algunos sistemas productivos locales. La deslocalización de las actividades productivas, el aumento de la subcontratación y la expansión de los servicios a las empresas introdujeron, a su vez, nuevas alteraciones en las economías y sistemas productivos de las ciudades, regiones y países.

Los resultados fueron diferentes de unas economías a otras en función de la capacidad de respuesta de cada territorio a estos nuevos desafíos. La experiencia señala que los factores que han determinado los procesos de reestructuración productiva y crecimiento económico son: la difusión de las innovaciones en el tejido productivo, la cualificación de los recursos humanos, la capacidad emprendedora de las empresas, la flexibilidad de las organizaciones empresariales, la transformación y adaptación de las instituciones, y la integración de las empresas, ciudades y regiones en redes competitivas e innovadoras, a escala nacional e internacional.

La globalización está acelerando las transformaciones productivas y los procesos de desarrollo económico, dando lugar a un nuevo sistema territorial en el ámbito global que algunos denominan *economía del archipiélago*, en el que las regiones urbanas globales juegan un papel creciente (Veltz, 1999; Scott, 2001), o, si se prefiere, a una nueva división espacial del trabajo a escala internacional. Este proceso espontáneo de actores económicos, sociales y políticos ha hecho aumentar la diversidad del sistema económico y territorial. Han aparecido nuevos productos, algunas producciones se han diferenciado y los territorios han adoptado nuevas funciones económicas y productivas. El sistema urbano y regional se hace cada vez más policéntrico y las jerarquías regionales y urbanas tienden a reducirse a medida que las relaciones y las redes de empresas y ciudades se intensifican como consecuencia, precisamente, de los efectos de la globalización (Camagni, 1992).

El sistema productivo de las ciudades y regiones más dinámicas, en las que se sustenta la economía global, es más diversificado que en los años de la guerra fría. Lo forman las actividades industriales de alta tecnología (como la microelectrónica, la biotecnología, la robótica o la industria aeroespacial), aquellas actividades manufactureras que en los años cincuenta y sesenta se caracterizaban por su producción estandarizada y se han reestructurado y han diferenciado su producción introduciendo innovaciones (como la industria de la confección o la del automóvil), las actividades avanzadas de servicios (como el marketing, el diseño o la asistencia técnica) y los servicios financieros y de ocio.

El aumento y la diversificación de la producción de bienes y servicios, así como de las actividades que impulsan y estimulan el sistema productivo,

han diversificado el sistema territorial. Hay dos procesos que lo explican. Por un lado, la conversión de los sistemas urbanos nacionales en un sistema urbano de carácter internacional, como el europeo o el latinoamericano (es decir, en sistemas urbanos globales), introduce un cambio en las relaciones interurbanas que transforma los sistemas de precios y costes, así como las relaciones institucionales y empresariales a escala global. Consecuentemente, se crean las condiciones para el aumento de la diversidad de las funciones económicas, políticas e institucionales de las ciudades y regiones en un sistema más relacionado e interactivo. Por otro lado, el aumento de la variedad de productos y actividades reduce la capacidad de concentración de funciones productivas y comerciales en una ciudad o región urbana debido a las deseconomías de aglomeración. Esta dinámica genera la formación de sistemas urbanos más flexibles y la reducción de la jerarquía en los ya existentes.

El aumento de la diversidad de los territorios y de los sistemas productivos se aprecia de forma particular en la dinámica de las áreas rurales de los países ricos y de los países pobres, que atraviesan por una etapa de ajustes cada vez más complejos, como consecuencia de la crisis de la agricultura tradicional, la despoblación, la falta de infraestructuras básicas y el deterioro del medio ambiente (Saraceno, 2006). El medio rural presenta una problemática peculiar en un mundo en el que se está produciendo una nueva división internacional del trabajo, por lo que a las áreas rurales no les queda otro camino que diversificar sus actividades productivas. De igual manera, los espacios industriales son muy diversos y se puede identificar una multiplicidad de modelos de desarrollo, con sendas de crecimiento muy diferentes (Vázquez Barquero, 2005).

Así pues, el proceso de integración económica ha hecho aumentar la competencia en los mercados, y durante décadas ha estimulado los ajustes del sistema productivo de los países, las regiones y las ciudades, inmersos en la globalización; lo que ha propiciado la formación de un sistema productivo y espacial cada vez más diversificado. Pero la globalización no ha conseguido eliminar la pobreza y las fuertes desigualdades existentes en los niveles de renta de una parte importante de la población mundial.

La pobreza es un viejo problema que no aparece con toda su dureza en la escena internacional hasta que en los años ochenta, en plena desintegración de la Unión Soviética, la sociedad y la comunidad científica se plantean con claridad la cuestión de la desigualdad de los niveles de vida de la población. Durante décadas, el pensamiento económico tradicional y las organizaciones internacionales habían mantenido el supuesto de que los niveles de renta de los países menos desarrollados tendían a converger con los de los países ricos, apoyándose en la idea de que la tasa de crecimiento de los países menos desarrollados es mayor que la de los países más desarrollados (Easterly,

2001). Los estudios que se realizaron a partir de los años ochenta muestran la desigualdad de los niveles de vida entre los países y entre las regiones y la existencia de grandes bolsas de pobreza en los países menos desarrollados, sobre todo en aquellos de África y del este de Europa que son incapaces de integrarse en el sistema económico internacional.

Los expertos y organizaciones internacionales concuerdan en que en el sistema económico mundial la distribución de la renta es desigual. Los indicadores de desarrollo humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestran que los países más ricos tienen un nivel de desarrollo superior al de los más pobres (0,895 frente a 0,518, en el 2003), veinte años más de esperanza de vida al nacer (78,0 años frente a 52,2), una población mucho más alfabetizada (95,7% frente al 54,2%) y un PIB per cápita veinte veces superior (25 665 dólares frente a 1 328 dólares, en el 2003, según el indicador ajustado).

Las informaciones y datos que han elaborado Summers y Heston (1991) y Maddison (2001) muestran que las diferencias de renta han tendido a acentuarse a largo plazo, aumentando las divergencias entre los países. A principios del siglo XIX, la renta per cápita de los países más ricos era alrededor de tres veces la de los países más pobres, mientras que en la actualidad ha llegado a multiplicarla por veinte. Desde mediados de los años setenta las diferencias de renta entre países han aumentado de manera continua (Todaro y Smith, 2006). En 1960, los niveles de renta del 20% de la población más rica del mundo eran treinta veces mayor que los del 20% más pobre. En el año 2000 los más ricos recibían más de setenta veces la renta de los más pobres. En otras palabras, menos de 50 millones de las personas más ricas del mundo recibían la misma renta que los 2700 millones más pobres.

Las disparidades en los niveles de renta y la divergencia entre los países pobres y los ricos esconden un hecho muy grave: según el Banco Mundial (2002), más de mil millones de personas viven en la pobreza absoluta (con menos de un dólar diario) y de ellos más de ochocientos millones pueden considerarse muy pobres. La pobreza absoluta ha ido creciendo hasta alcanzar en 1980 cerca de 1400 millones de habitantes y ha comenzado a descender a partir de entonces. A finales de los años noventa, la extrema pobreza afectaba a más de 1200 millones de personas, a pesar de que la proporción de la población que vive por debajo del nivel de pobreza pasó del 28,3% en 1987 a cerca del 24% en 1998.

Según el Banco Mundial, entre 1993 y 1998 la pobreza se redujo en un 14% en los países en desarrollo más globalizados, hasta alcanzar los 762 millones de habitantes, y la pobreza predomina en las áreas rurales; mientras que en los países más pobres y poco globalizados la pobreza aumentó en un 4%, hasta alcanzar los 437 millones de habitantes. En Asia en su conjunto, la

pobreza se redujo en términos absolutos como efecto de la mejora de los niveles de renta en los grandes países, como India y China. En el África subsahariana (donde se concentra el 16% del total de pobres) el número de pobres pasó de 217 a 290 millones de personas. En América Latina también aumentó durante los años noventa, de tal manera que los niveles de pobreza absoluta en 1997 superaban a los de 1980, como reconoce la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su informe del 2002 (CEPAL, 2002).

Los altos niveles de desempleo y de pobreza a que se llegó a principios de los ochenta impulsaron un profundo cambio en las políticas de desarrollo, cuando los actores locales y regionales comenzaron a ejecutar acciones encaminadas a incidir sobre los procesos de crecimiento de las economías locales y regionales. Se inició así la nueva política de desarrollo, que constituye una respuesta de las comunidades locales con el objeto de neutralizar los efectos negativos del ajuste productivo sobre el empleo y el nivel de vida de la población, y aumentar la competitividad de las localidades y territorios.

Como consecuencia del aumento de la globalización, las ciudades y regiones de Europa y América Latina necesitan reestructurar sus sistemas productivos para hacer frente al cambio de las condiciones en los mercados. Con este fin impulsan iniciativas que se proponen inducir transformaciones en la organización de la producción, facilitar la difusión de las innovaciones y el conocimiento, mejorar los canales de comercialización y de acceso a los mercados de productos y factores. Ante las insuficiencias de las políticas de las administraciones centrales para resolver los problemas asociados con la creación de empleo y la mejora del bienestar social, los actores locales tratan de encauzar los procesos de ajuste mediante acciones que, en última instancia, se proponen aumentar la productividad de las explotaciones agrarias y de las empresas industriales y de servicios, y mejorar la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales.

3. La nueva política de desarrollo

La respuesta espontánea de las comunidades locales, con el objeto de neutralizar los efectos negativos de la globalización y del ajuste productivo sobre el empleo y el nivel de vida de la población, ha dado lugar a la política de desarrollo local endógeno en numerosas economías de los países emergentes y de desarrollo tardío (Aghon et al., 2001; Altenburg y Meyer-Stamer, 1999; Vázquez Barquero, 1993 y 2002).

3.1. Fomento de la creación y el desarrollo de empresas y de clusters

Las iniciativas locales son de naturaleza muy diferente, pero la característica fundamental de la política de desarrollo endógeno es que, con frecuencia, las iniciativas locales se proponen incidir sobre las fuerzas y los mecanismos determinantes del proceso de acumulación de capital. Uno de los objetivos de esta política consiste en la creación y el desarrollo de las empresas y la formación de redes de empresas, como muestran las iniciativas locales que han surgido en países y territorios con diferentes niveles de desarrollo.

En la región de los Cuchumatanes, un área montañosa al oeste de Guatemala en la frontera con México, el Ministerio de Agricultura y Ganadería lanzó un plan de desarrollo rural en 1994, cuya dirección y control ha ido transfiriendo progresivamente a las comunidades locales (Cifuentes, 2000). El proyecto afecta a una población de nueve mil familias de origen maya con una renta familiar inferior a los 1200 dólares anuales, dedicadas a actividades agrícolas y ganaderas. Con el fin de favorecer el desarrollo sostenible y mejorar el nivel de vida de la población local, se promovió la mejora de la capacidad emprendedora y de gestión de los agricultores y sus organizaciones, para lo que se recuperaron antiguas cooperativas, se crearon organizaciones de productores agrarios y se propició la formación de grupos de interés productivo y comercial.

Si en el caso de los Cuchumatanes fue la administración central del estado, con su programa de descentralización, la que inició el proceso de desarrollo local, en el caso de Rafaela, ciudad argentina de noventa mil habitantes que se caracteriza por ser un distrito industrial en transformación (Ferraro y Costamagna, 2000), fue el municipio el que en 1996 definió la política de desarrollo local mediante un plan estratégico. En ese mismo año, las empresas locales y las autoridades municipales crearon el Centro de Desarrollo Empresarial, que recibió apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se trata de un centro que proporciona servicios de asistencia técnica y financiera a las empresas locales y regionales, lo que les permite mejorar la calidad productiva, tener mayor presencia en los mercados y aumentar la internacionalización de las pequeñas empresas.

La economía social presta particular atención al fomento de la creación y el desarrollo de las capacidades empresariales del territorio a través de iniciativas de desarrollo no solo en las regiones agrarias y pobres, como pueden ser los Cuchumatanes, sino también en ciudades y espacios industriales más desarrollados, como es el cluster del calzado en Marikina (Filipinas). Como señala Scott (2005), la cooperativa de empresas manufactureras del

calzado y productos del cuero de Marikina proporciona servicios entre los que destaca la concesión de préstamos a sus miembros, la provisión de materias primas a precio reducido y el descuento de letras de cambio. La cooperativa tiene, además, una marca de calzado (B&G) que sus miembros pueden utilizar al manufacturar los zapatos y, además, les proporciona servicios para la distribución y el marketing.

Por último, con el fin de promover la integración económica en el sistema económico internacional, el gobierno de Penang, en Malasia, creó el Centro de Desarrollo de Penang (CDP), cuya finalidad principal era promover el desarrollo socioeconómico mediante la formación de una red de empresas locales y extranjeras (Rasiah, 2007). El CDP jugó un papel importante en la creación del cluster de la actividad electrónica y consiguió, mediante la atracción de empresas multinacionales orientadas a la exportación, una fuerte presencia de empresas líderes mundiales (como Clarion y National Semiconductors, Intel, Motorola, Hewlett-Packard, AMD, Hitachi) en los años setenta, y de empresas de electrónica de consumo (como Sony, Toshiba, Pengsangko, Komag, Seagate y otras) en los años ochenta y noventa. Asimismo, el CDP impulsó la formación de relaciones entre las empresas y la diversificación del tejido productivo, sobre todo después de los años ochenta. El resultado es que se ha creado un cluster, una red productiva en la que se han establecido vinculaciones entre las pymes locales y con las empresas extranjeras que están localizadas en la zona.

3.2. Difusión de la innovación y el conocimiento

Otro de los ejes principales de la política de desarrollo endógeno es la difusión de las innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo y social, como puede comprobarse en las iniciativas que funcionan en territorios con dinámicas productivas y niveles de desarrollo muy diferentes.

Un caso de particular interés es el Centro Tecnológico do Couro, Calçado e Afins (CTCCA), de Novo Hamburgo (Rio Grande do Sul, Brasil), que es una entidad privada sin fines de lucro que se fundó en 1972. Surgió con el objeto de apoyar a las empresas del calzado en la entonces emergente actividad exportadora, prestándoles servicios que les permitieran mantener la calidad de los productos y gozar de la cualificación que los mercados internacionales requieren. Después de más de treinta años se ha convertido en una institución capaz de estimular las actividades de investigación y desarrollo de productos y de procesos en la industria del calzado de Brasil.

En Asia, tanto en las economías avanzadas como en los países emergentes la política tecnológica está en el centro de los programas de desarrollo. En Japón, las políticas de fomento de la tecnología en los años ochenta

se orientaron a promover el cambio estructural en las regiones subdesarrolladas, a través del apoyo a actividades de alta tecnología en localizaciones periféricas. En China, el Parque Científico y Tecnológico de Zhong Guan Cun, en Pekín, se ha convertido a partir de 1999 en un ejemplo de cómo combinar formación con investigaciones científicas y ambas con la creación y difusión de innovaciones. En su parte central se localizan 2400 empresas y centros públicos, con una fuerte presencia de empresas multinacionales como IBM, Microsoft, HP, Oracle, Siemens, Motorola, NTT, Fujitsu, Panasonic, Samsung y Mitsubishi, entre otras.

En Malasia, por último, el Parque Tecnológico de Malasia (MTP), situado en el Multimedia Súper Corridor, a las afueras de Kuala Lumpur, se creó en 1996 como un instrumento para contribuir a que Malasia se convirtiera en una economía orientada a la producción de bienes y servicios de alta tecnología e intensivos en conocimiento. Este complejo proporciona servicios e infraestructuras de calidad que estimulan la innovación tecnológica, a la vez que permiten el desarrollo de la industria y empresas competitivas que incorporan conocimiento. Brinda servicios técnicos y financieros a las iniciativas empresariales que desean transformar una idea innovadora en una empresa, presta facilidades para la realización de proyectos de investigación a través de su división de Biotecnología (en las áreas de biología molecular, bioquímica, farmacología y ciencias de la alimentación), facilita servicios de formación orientados a la tecnología (en las áreas de ingeniería, biotecnología y tecnología de información) y provee de suelo equipado y servicios a las empresas que desean localizarse en un entorno orientado a la economía del conocimiento.

3.3. Construcción de equipamientos urbanos e infraestructuras para el desarrollo

La construcción y la mejora del capital social fijo y de las infraestructuras es uno de los instrumentos tradicionales en las políticas de desarrollo urbano y regional que se utilizan también en las políticas de desarrollo local, ya que permite mejorar el atractivo de las ciudades y territorios y estimular el desarrollo sostenible. Así como en Asia las inversiones en infraestructura (como aeropuertos internacionales, puertos, carreteras, metros o trenes de alta velocidad) han sido prioritarias dentro de las estrategias para hacer a las ciudades y regiones globales (como Bangkok, Kuala Lumpur, Seúl, Pekín o Shanghai) más atractivas a las inversiones extranjeras (Scott et al., 2001; Douglas, 2001), en América Latina prácticamente todas las experiencias de desarrollo local incorporan iniciativas cuyo objetivo es mejorar la accesibilidad, satisfacer las demandas y necesidades de equipamientos y capital fijo

social, y hacer de las localidades y territorios lugares más atractivos para producir y vivir.

En ocasiones se trata de crear infraestructuras, como sucede en los Cuchumatanes, donde una de las acciones prioritarias fue la construcción de caminos para estructurar el territorio y vincular la zona a la carretera Panamericana, con el fin de mejorar la accesibilidad de la región y facilitar así la presencia de los productos locales en el mercado de la ciudad de Guatemala y favorecer las exportaciones. Pero otras veces se trata incluso de construir una ciudad, como sucede con villa El Salvador, situada a veinte kilómetros al sur de Lima y cerca de la carretera Panamericana, iniciativa que permitió convertir una zona desértica en una ciudad que hoy supera los cuatrocientos mil habitantes. Se creó una comunidad urbana autogestionada, uno de cuyos proyectos fue la construcción de un parque industrial que proporcionara suelo equipado y los servicios que demandan las más de mil empresas —entre microempresas y pymes— localizadas en el parque (Benavides y Manrique, 2001). En la actualidad villa El Salvador se organiza en cuatro zonas (urbana y de comercio, agropecuaria, industrial y de ocio) y dispone de buenos servicios de formación y salud.

Otras veces la construcción de infraestructuras de transporte en una ciudad se convierte en el elemento motor del desarrollo local sostenible, como sucede en la ciudad brasileña de Curitiba (Cambell, 2001). A finales de los años noventa, el gobierno local lanzó un proyecto que trata de integrar acciones de infraestructura urbana (construcción de una vía de circulación que comunica catorce barrios de la periferia de la ciudad) con iniciativas de negocios basadas en equipamientos (barracones comunitarios) en los que la población puede instalar microempresas y pequeñas empresas con el apoyo de los servicios que se presentan a través de la formación profesional y empresarial. De esta forma, el metro de superficie funciona como el elemento estratégico del proceso de desarrollo local.

Por último, un buen ejemplo de cómo utilizar las intervenciones urbanísticas como mecanismos desencadenantes de los procesos de desarrollo lo proporciona la reestructuración de los barrios llevada a cabo en Caracas (Baldó y Villanueva, 1996; Villanueva, 1998). Un ejemplo es el proyecto Catuche, que surgió en 1993 a partir de una iniciativa del barrio apoyada por los padres jesuitas de La Pastora y la municipalidad, con el fin de dotar a este barrio marginal de servicios básicos y capital social que permitieran mejorar el medioambiente, las condiciones de vida de la población y la inclusión social. Entre las actuaciones cabe destacar el saneamiento del río Catuche, la construcción o reconstrucción de servicios públicos, la construcción de viviendas, el fomento de microempresas para realizar los trabajos de construcción, y la mejora de las relaciones entre los habitantes del barrio. Los resultados no se

hicieron esperar y en la actualidad la intervención en los barrios se ha convertido en un programa de gran aceptación en los proyectos de desarrollo sostenible en las ciudades de Venezuela, sobre todo en Caracas, donde la tercera parte de la población vive en asentamientos informales.

3.4. Gobernación del desarrollo

En el centro de la política de desarrollo local están las acciones dirigidas a mejorar la organización y la gestión del desarrollo en las ciudades y territorios con el fin de dar una respuesta eficiente a los actuales problemas y desafíos (Aghon et al., 2001).

El desarrollo de una localidad o territorio se organiza mediante las decisiones de los actores públicos y privados. Frecuentemente, como sucedió en los casos de Rosario, Bogotá, Quetzaltenango o villa El Salvador, en las primeras etapas de las políticas de desarrollo local los líderes locales juegan un papel central para poner en marcha y ejecutar los proyectos, para lo que tienen que contar con el acuerdo, tácito o explícito, de los demás actores, públicos y privados, que toman las decisiones de inversión en el territorio.

Pero en América Latina, como en Asia, la política de desarrollo endógeno se realiza a través de proyectos económicos y sociales, que se coordinan y gestionan a través nuevas formas de gobernación en las que participan los actores locales, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales. En villa El Salvador se creó la Autoridad Autónoma del Parque Industrial del Cono Sur, que reúne a actores públicos y privados con el fin de crear y desarrollar el Parque Industrial. En Jalisco (México), los empresarios locales, incluyendo a los directivos de las empresas multinacionales, juntamente con los actores públicos, participan en la creación de redes locales de proveedores. El proyecto Catuche lo gestionó el Consorcio de la Quebrada de Catuche, formado por miembros de la comunidad local, representantes de grupos de promotores y de los profesionales que participaban en el proyecto.

En consecuencia, el desarrollo de nuevas organizaciones e instituciones constituye uno de los rasgos característicos de la nueva estrategia de desarrollo en América Latina (Costamagna, 1999). Además, las demandas de nuevas formas de organización y de gestión de las políticas han generado una nueva aproximación a la programación económica, basada en la negociación y el acuerdo entre los actores con intereses en el territorio, que desde principios de los años noventa se ha ido institucionalizando progresivamente, no sin tensiones entre las administraciones centrales, las administraciones locales y las regionales. La planificación estratégica territorial se ha convertido así, en los últimos años, en un instrumento de gran

valor para racionalizar la toma de decisiones y la gestión en las ciudades y regiones, con múltiples ejemplos, como Rosario y Córdoba en Argentina o ciudades y regiones de Marruecos, Túnez y Libia, donde se crearon las Agencias de Desarrollo Económico Local, animadas por el PNUD y la OIT, sobre la base de planes estratégicos (Canzanelli, 2003).

4. Diversidad de las interpretaciones del desarrollo local

La nueva política de desarrollo surgió espontáneamente como una respuesta de las comunidades y de los gobiernos locales a los efectos sociales y territoriales ocasionados por la globalización. Uno se pregunta: ¿Cuál es la racionalidad que esconden estas iniciativas? ¿Obedecen a un modelo específico de desarrollo? ¿Las diversas interpretaciones que se han formulado pueden entenderse en términos de la teoría del desarrollo endógeno? Veamos algunas de las más relevantes que aparecen cuando se analizan las iniciativas de desarrollo local.

4.1. Desarrollo autónomo de las localidades y territorios

En la descripción de las iniciativas de desarrollo que se acaba de realizar, se presentaron algunos casos en los que la comunidad local emprendió iniciativas dirigidas a superar las necesidades y problemas que limitan el bienestar económico y social, como el Proyecto Catuche en Caracas o el Plan Estratégico de Rafaela. En otros casos, como en los Cuchumatanes o en Marikina, la economía social desempeña un papel significativo a través del desarrollo del cooperativismo. En la misma línea irían las iniciativas de desarrollo basadas en la democracia directa de la población, de la que son un buen ejemplo los presupuestos participativos de Porto Alegre, en Rio Grande do Sul. Este tipo de iniciativas puede interpretarse a través de aquellas visiones que explican el desarrollo como una respuesta de las comunidades locales con el fin de conseguir su desarrollo de una manera autónoma, a través de sus propios medios.

El desarrollo autónomo o autocentrado es una visión que considera que el desarrollo es un proceso territorial, y se apoya en la idea de que cada comunidad local se ha ido formando, históricamente, en función de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de las otras comunidades (Massey, 1984). El territorio puede entenderse, por lo tanto, como el

entramado de intereses de todo tipo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo, siempre que sea posible mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Esta visión señala la importancia de la cultura y de la identidad local en los procesos de desarrollo y de transformación productiva tanto de las áreas metropolitanas como de las áreas rurales (Scott, 1998; Saraceno, 2000).

Ello explica que, en un momento concreto, una comunidad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos que le permitan utilizar sus recursos y encontrar soluciones a sus necesidades y problemas. Los actores locales, a través de sus iniciativas y decisiones de inversión y de la participación en la formulación y gestión de las políticas, contribuyen al desarrollo y la dinámica productiva de una localidad, un país o un territorio (Friedmann y Weaber, 1979). Las estrategias de *desarrollo desde abajo*, que permiten movilizar y canalizar los recursos y las capacidades existentes en el territorio, conducen al progreso económico cuando los actores locales interactúan, se organizan y llevan adelante sus iniciativas de forma consistente y coordinada (Stöhr y Taylor, 1981).

Esta interpretación explicaría por qué la economía social ha recibido una atención creciente en las últimas décadas y por qué se han difundido las estrategias y las políticas que propugnan el surgimiento y desarrollo de iniciativas basadas en la solidaridad, la autonomía de las comunidades locales (y, por lo tanto, de los países) y la utilización de los recursos y potencialidades de que disponen los territorios. Giordani (2004) argumenta que la economía social permite superar la separación entre capital y trabajo e introducir la solidaridad en el propio proceso económico, y propone un modelo de desarrollo que combine las acciones del sector público con las del sector privado y el sector de la economía social. Desde esta perspectiva, la solidaridad estaría en el centro de la producción, de la acumulación, de la distribución y del consumo.

El autodesarrollo, basado en la utilización de los recursos propios a través de proyectos diseñados y gestionados por los propios ciudadanos y las organizaciones locales, es una interpretación, digamos, optimista de los procesos de desarrollo, que considera que las necesidades de la población están bien cubiertas y el éxito de las iniciativas locales garantizado cuando la población define, asume y controla los proyectos, por muy limitados que sean los recursos de que dispone y las inversiones que se realizan. Además, valora la utilidad de los recursos de todo tipo existentes en un territorio y considera que lo importante son los factores y las capacidades del territorio, que constituyen el patrimonio sobre el que basar la generación de renta y la satisfacción de las necesidades. Considera, además, que la acción ciudadana es

la base de las políticas de desarrollo, argumenta que las acciones públicas más eficientes serían las que se diseñan y se gestionan desde abajo y concede un valor democrático a la política de desarrollo y a las decisiones de los ciudadanos para satisfacer sus necesidades.

A pesar de sus aspectos positivos, el desarrollo autónomo es un enfoque que adolece de importantes debilidades. Ante todo, no considera que sea preciso articular los procesos de desarrollo en función de la acumulación de capital, ni que el ahorro y la inversión sean mecanismos necesarios si se desea la continuidad a largo plazo del progreso económico y social, ni presta atención particular a los mecanismos que facilitan la sostenibilidad económica del desarrollo. Frecuentemente desconoce la importancia de introducir conocimiento en los procesos de producción y no valora adecuadamente la importancia del papel de la organización de la producción para obtener rendimientos crecientes. Por último, esta visión del desarrollo endógeno no argumenta suficientemente que las economías locales están integradas en los sistemas productivos nacionales e internacionales y que, de una forma u otra, se ven afectadas por los propios procesos en los que participan.

4.2. Desarrollo humano

Muchas de las iniciativas locales analizadas en este trabajo se dirigen a tratar de solventar las necesidades imperiosas de las poblaciones locales. A veces la cuestión es directamente la pobreza de un territorio, como sucede en el caso de los Cuchumatanes; otras veces responden a situaciones de gran necesidad que acontecen puntualmente, como ocurrió en el caso de villa El Salvador, cuyo proyecto surgió para resolver el problema de los afectados por el terremoto de principios de los años setenta; en otras ocasiones se trata de remediar algunos de los «efectos colaterales» de la guerra, como sucede en el proyecto que el PNUD desarrolla en Cartagena con los desplazados. Estas iniciativas, en cierta medida, muestran que el desarrollo de los territorios y la superación de las dificultades de la población se pueden conseguir utilizando las capacidades de los ciudadanos, la capacidad creativa y emprendedora de la población, que es una de las claves del proceso de acumulación de capital y del progreso económico de las sociedades y de los territorios.

Amartya Sen (2001) es, sin duda, el gran valedor de la visión del desarrollo humano, y propone un cambio importante en la interpretación del desarrollo cuando sostiene que el concepto de desarrollo va más allá del crecimiento y de los niveles de la renta per cápita de un país o de un territorio, ya que estos son solo un instrumento para que la población realice sus capacidades. Lo realmente importante es que las personas lleven a cabo aquellas funciones y actividades que desean y son capaces de realizar. Es decir, el

desarrollo económico se consigue mediante la utilización de las capacidades que las personas han desarrollado gracias a los recursos materiales y humanos, y a la cultura que posee el territorio.

Como comenta Alonso (2006), la visión de Sen presenta el desarrollo como un proceso abierto que se nutre de las oportunidades y capacidades de las personas, las cuales se transforman a lo largo del proceso. Una ciudad, una región o un país se desarrollan cuando se crean los mecanismos y se dispone de instituciones que permiten a los ciudadanos desarrollar libremente sus capacidades. Es, por lo tanto, un proceso de transformación continua de la economía y de la sociedad basado en el desarrollo de las potencialidades y de la creatividad de los individuos, por lo que afecta a todo tipo de territorios cualquiera que sea su nivel de desarrollo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2001) ha aceptado esta visión y considera que el desarrollo humano es un proceso a través del cual los ciudadanos amplían sus capacidades de tal forma que les permitan alargar su vida, mejorar sus conocimientos y disponer de los recursos económicos necesarios para llevar una vida digna. Con las políticas de desarrollo se pretende ampliar las posibilidades de elección de los ciudadanos, de tal manera que las personas se conviertan en la clave de los procesos que contribuyen al desarrollo de los países, de las regiones y de las ciudades. Por ello, en las propuestas para abordar los retos actuales, se pone el énfasis en definir una senda de crecimiento con arreglo a las capacidades de la población, en fortalecer la calidad de la formación y en subsanar las deficiencias alimenticias y sanitarias, siempre dentro de un cuadro de cambio de la cultura y de las instituciones.

Así pues, el desarrollo humano es una interpretación que pone al hombre en el centro del desarrollo, ya que las transformaciones y cambios de la economía y la sociedad se producen gracias a sus capacidades —y específicamente gracias a sus capacidades creativa y emprendedora— y además el desarrollo cobra sentido cuando el hombre es su beneficiario. Esto permite tratar la cuestión de la pobreza de una forma más eficaz, dado que las capacidades humanas se pueden utilizar y desarrollar aunque los recursos económicos sean reducidos, con lo que se mejorará el bienestar de la población. Por otro lado, esta visión del desarrollo razona en términos de un modelo de desarrollo culturalmente sostenible que interpreta los cambios de la economía y la sociedad como un proceso abierto y continuo; por lo tanto, conceptualiza los procesos de cambio cualquiera que sea la cuantía de los recursos disponibles y los niveles de la renta generada.

Pero esta visión, al poner el énfasis en el desarrollo humano, en cierta forma pasa por alto la relevancia que tiene el potencial de desarrollo del territorio en los procesos de cambio y transformación de la economía y la

sociedad. Su planteamiento, además, no les concede a los mecanismos y fuerzas del desarrollo que condicionan el proceso de acumulación de capital el valor que tienen, por lo que sus propuestas de intervención suelen adolecer de restricciones que limitan la sostenibilidad económica de los procesos de desarrollo. Por último, las iniciativas a las que ha dado lugar este enfoque del desarrollo endógeno tienen con frecuencia un carácter asistencial y se quedan cortas a la hora de promover procesos de desarrollo económica y socialmente sostenibles.

4.3. Desarrollo evolutivo de las ciudades y regiones

Entre las iniciativas de desarrollo presentadas se encuentran algunas especialmente dirigidas a incidir sobre los procesos de acumulación, que favorecen la aparición de rendimientos crecientes y, por lo tanto, explican el desarrollo económico. En el caso del Centro de Desarrollo de Penang se incide sobre la organización espacial de la producción, al estimular la creación de redes de empresas; en el del caso del Instituto Tecnológico de Novo Hamburgo el papel estratégico se centra en la creación y la difusión de las innovaciones; en el de las iniciativas de villa El Salvador o Curitiba el eje de las actuaciones es la dinámica territorial y urbana, y las iniciativas locales, por último, constituyen en sí mismas un ejemplo de transformación y desarrollo de las instituciones.

La organización de los sistemas productivos esconde una de las fuerzas centrales del proceso de acumulación de capital, como se ha puesto de manifiesto en los países avanzados, en las economías de desarrollo tardío y en las economías emergentes durante las dos últimas décadas (Becattini, 1979 y 1997; Fua, 1983 y 1988; Garofoli, 1991; Pietrobelli y Rabelotti, 2006). La cuestión no reside en si el sistema productivo de una localidad o territorio está formado por empresas grandes o por empresas pequeñas, sino en que la forma de organización de la producción afecta el comportamiento de la productividad y de la competitividad, como sucede con los clusters, las redes y los distritos industriales. La división del trabajo entre las empresas y la creación de un sistema de intercambios locales permiten generar rendimientos crecientes cuando la interacción entre las empresas propicia la utilización de las economías externas de escala existentes en los sistemas productivos —a fin de cuentas, uno de los potenciales de desarrollo de las economías.

El cambio tecnológico y la introducción y difusión de las innovaciones y el conocimiento, por su parte, es otro de los mecanismos que estimulan el aumento de la productividad y el progreso económico, ya que impulsa la transformación y renovación del sistema productivo (Maillat, 1995; Freeman y Soete, 1997). La difusión de las innovaciones y del conocimiento por el

tejido productivo permite obtener economías, internas y externas, de escala y economías de diversidad a todas y cada una de las empresas del cluster o sistema productivo, y genera, por lo tanto, el aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas y de las economías locales (Rosegger, 1996).

En un escenario como el actual, caracterizado por la globalización de la producción y de los intercambios y el aumento de las actividades de servicios, las ciudades se han convertido en un espacio preferente del desarrollo, ya que en ellas se toman las decisiones de inversión y se realiza la localización de las empresas industriales y de servicios (Lasuen, 1973; Scott, 1998). La ciudad genera externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, tiene un sistema productivo diversificado que potencia la dinámica económica, es un espacio de redes en el que las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimula los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas. Pero eso no impide reconocer, como señala Saraceno (2006), que la diversificación de las actividades económicas de las áreas rurales contribuye, de manera singular, al desarrollo diferenciado de las localidades y territorios rurales, sobre todo cuando la diversificación de las explotaciones agrarias se combina con actividades distintas en los sectores industriales y de servicios.

Por último, los procesos de desarrollo tienen, además, profundas raíces institucionales y culturales (Lewis, 1955; North, 1990 y 1994). El desarrollo económico toma fuerza en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado, complejo y flexible. Su relevancia estratégica reside en que el desarrollo institucional permite reducir los costes de negociación y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción. Es decir, las instituciones condicionan el comportamiento de la productividad y, por lo tanto, los rendimientos y el progreso económico.

El efecto combinado de todos estos mecanismos propicia la aparición de rendimientos crecientes, el aumento sostenido de la productividad y el progreso económico. Esta visión evolucionista del desarrollo es una interpretación que supera las propuestas del pensamiento neoclásico tradicional, al utilizar un modelo de análisis que da importancia a los rendimientos crecientes, considera que la introducción de conocimiento es clave en los procesos de desarrollo y enfoca el desarrollo desde una perspectiva territorial. Propone, además, un modelo de desarrollo autosostenido basado en la creación de un excedente que permita la reinversión y garantice la transformación continua del sistema productivo mediante los cambios constantes de las fuerzas de desarrollo. Se trata, en definitiva, de un enfoque del desarrollo endógeno adecuado para el análisis y para la acción.

Pero sin duda es un enfoque parcial de la dinámica económica de un país o de un territorio, que no reconoce la relevancia del funcionamiento macroeconómico, ya que supone que la economía mantiene los equilibrios macroeconómicos. Además, aunque interpreta el crecimiento de la economía en términos competitivos, no incluye un análisis del funcionamiento de la demanda ni de la integración de la economía local en el sistema de relaciones económicas internacionales. Por último, es un enfoque del desarrollo endógeno que se centra sobre todo en las dimensiones económicas del cambio y de las transformaciones de la economía y de la sociedad, y en consecuencia no incorpora en el análisis elementos significativos que afectan a la sostenibilidad social, cultural y medioambiental del desarrollo.

5. La complejidad del desarrollo local endógeno

La búsqueda de una política de desarrollo capaz de abordar los problemas que plantean la desocupación y la pobreza causadas por el ajuste productivo y la globalización en las economías emergentes y de desarrollo tardío parece haber encontrado en la política de desarrollo local endógeno una respuesta adecuada. Las iniciativas de los gobiernos y de las comunidades locales, que han surgido en muchos casos espontáneamente, se han convertido en instrumentos de la política de desarrollo en un número creciente de localidades y territorios.

Como muestran las iniciativas de desarrollo local presentadas en este trabajo, la nueva política de desarrollo tiene la ventaja de reconocer que las respuestas locales a los desafíos y oportunidades que ofrece el proceso de integración económica tratan de resolver los problemas de los ciudadanos y atender las necesidades del territorio. Tiene, además, una fuerte coherencia analítica interna, ya que las iniciativas locales son congruentes con los diferentes enfoques del modelo de desarrollo endógeno que se ha descrito en las páginas anteriores.

Se diferencia claramente de las políticas industriales y regionales tradicionales en que las iniciativas locales adoptan una visión del desarrollo territorial y no funcional; en que tratan de movilizar el potencial de desarrollo existente en el territorio y, por lo tanto, no priorizan la movilidad del capital y el trabajo como hacen las políticas tradicionales; en que se instrumentan a través de organizaciones intermedias que prestan servicios y, en consecuencia, evitan la financiación directa a las empresas. Introducen también métodos de organización y gestión descentralizados y participativos, así como nuevas formas de regulación y de interacción entre los actores locales (Vázquez Barquero, 2005).

Pero, la política de desarrollo local no responde a una visión de desarrollo integrado, ni las iniciativas locales obedecen a la lógica de las políticas redistributivas. Por el contrario, su objetivo es impulsar la creación y desarrollo de empresas en un mundo cada vez más integrado, lo que a largo plazo permite la creación de riqueza y empleo. Sin duda, cuando los resultados son positivos afectan favorablemente a la mejora de la equidad dentro de la economía local, pero no se trata de una política de bienestar en el sentido tradicional del término. Por último, las iniciativas de desarrollo local tienen delante de sí el desafío de la coordinación estratégica con las acciones y políticas de las administraciones del Estado y de las organizaciones privadas, que es posible realizar a través de instrumentos como la planificación y la gestión estratégica.

Las debilidades que presentan las políticas de desarrollo local endógeno analizadas para este trabajo obedecen a razones muy diferentes. Ante todo, el carácter espontáneo y voluntarista de muchas de ellas puede ser una de las explicaciones de su falta de eficacia. Este tipo de iniciativas que pretenden el desarrollo desde abajo ha aflorado de forma cíclica y recurrente (Gore, 1984; Kitching, 1982), sobre todo en los períodos posteriores a las tres grandes revoluciones tecnológicas: a principios del siglo XIX, como reacción ante la deshumanización que representaba la industrialización y la urbanización que implicó la revolución industrial; en el primer tercio del siglo XX, como consecuencia del aumento del desempleo y el cierre de empresas que siguió a la revolución eléctrica; y en el momento actual, como reacción a los altos niveles de pobreza y desempleo, de un lado, y a las demandas de los ciudadanos de aumentar su participación en los procesos de desarrollo, de otro, en plena revolución informacional. En todos estos casos, los efectos sociales y políticos creados por la dinámica económica generan respuestas de todo tipo, frecuentemente de carácter populista, cuyos resultados a largo plazo son más bien limitados cuando las iniciativas locales no inciden sobre los mecanismos y procesos de desarrollo.

Pero quizás la política de desarrollo local presenta mayores debilidades cuando las iniciativas locales se realizan a través de acciones aisladas. Como se argumenta en otra parte (Vázquez Barquero, 2002), para que la política de desarrollo local sea eficaz es preciso que las acciones obedezcan a una estrategia y una política específicamente diseñadas para incidir en los mecanismos de desarrollo que forman el núcleo alrededor del que se organizan y realizan los procesos de transformación y cambio de las economías. Los procesos de acumulación de capital requieren la acción combinada de cada una de las fuerzas del desarrollo, a tal punto que el impacto de cada una de ellas sobre la productividad y los rendimientos está condicionado por el comportamiento de las demás fuerzas. Es decir, tan solo la interacción de las

fuerzas del desarrollo y su funcionamiento sinérgico son capaces de estimular el desarrollo económico y la dinámica social, y esta es una limitación importante de muchas de las iniciativas locales analizadas para este trabajo.

La cuestión, por último, reside en que el planteamiento de la política de desarrollo local debería articularse a través de una conceptualización compleja del desarrollo, como es el desarrollo endógeno, que combine las diferentes visiones del desarrollo local. Sin duda, los procesos de desarrollo se basan en la capacidad creativa y emprendedora de los ciudadanos, como sostiene la visión del desarrollo humano. Pero, como señala Boisier (2003), la *endogenidad*, en lo esencial, consiste en la capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios en el propio territorio e impulsar el progreso tecnológico del tejido productivo a partir del sistema territorial de innovación. Arocena (2001) apostilla que el desarrollo endógeno es un proceso que combina la sostenibilidad económica y social cuando los actores públicos y privados toman sus decisiones de inversión con el fin de hacer más competitiva la economía y así mejorar el bienestar de la sociedad local. En este sentido, la visión del desarrollo autónomo fortalece la visión evolucionista cuando sostiene que la movilización del potencial y de los recursos locales es más eficaz si las acciones obedecen a estrategias e iniciativas de *desarrollo desde abajo*.

La combinación de los diferentes enfoques del desarrollo endógeno permite comprender mejor la mecánica que explica el progreso económico y social. El desarrollo endógeno, en todo caso, es una interpretación territorial de la dinámica económica y social que facilita la definición de estrategias y políticas que los actores de un territorio pueden ejecutar aprovechando las oportunidades que presenta la globalización. Cualquiera que sea la visión del desarrollo que se adopte, las políticas de desarrollo tienen que construirse a partir de factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales que se combinan de forma única en cada localidad, en cada territorio.

En resumen, el desarrollo endógeno es una interpretación que surge en la fase actual del proceso de integración económica. Su conceptualización facilita el conocimiento de los procesos de desarrollo de las ciudades, regiones y países, lo que permite definir las acciones adecuadas para abordar los retos que plantean las transformaciones económicas y sociales. En la actualidad, después de más de una década buscando respuestas adecuadas a los desafíos que presentan la erradicación de la pobreza, la creación de empleo y el cambio estructural, se dispone de una conceptualización y un conjunto de instrumentos que han probado su eficacia, y las comunidades locales cuentan con el apoyo de instituciones y de organizaciones internacionales, como el PNUD y la OIT, comprometidos con el desarrollo sostenible.

Bibliografía

- AGHON, G., F. ALBURQUERQUE y P. CORTÉS (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ.
- ALONSO, J. A. (2006): «Cambios en la doctrina del desarrollo: el legado de Sen», en V. MARTÍNEZ GUZMÁN y A. PARÍS: *Amartya K. Sen y la globalización*, Castellón: Universitat Jaume I.
- ALTENBURG, T., y J. MEYER-STAMER (1999): «How to promote clusters: Policy experiences from Latin America», en *World Development*, n.º 27, pp. 1693-1713.
- AROCENA, J. (2001): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo: Taurus y Universidad Católica.
- BALDÓ, J., y F. VILLANUEVA (1996): «Plan de reestructuración de los barrios de la estructura urbana», en H. GARNICA (ed.): *Los barrios no tienen quien les escriba*, diario *El Universal*, 9 de diciembre, pp. 1-4.
- BANCO MUNDIAL, 2002: *Globalization, growth and poverty*, Nueva York: Oxford University Press.
- BECATTINI, G. (1979): «Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale», en *Rivista di Economia e Politica Industriale*, n.º 1, pp. 7-21.
- (1997): «Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali», en *Sviluppo Locale*, vol. 4, n.º 6, pp. 5-24.
- BENAVIDES, M., y G. MANRIQUE (2000): «La experiencia de desarrollo económico local del distrito de villa El Salvador», en G. AGHON, F. ALBUQUERQUE y P. CORTÉS (eds.): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.
- BOISIER, S. (2003): *El desarrollo en su lugar*, Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- CAMAGNI, R. (1992): «Organisation économique et réseaux des villes», en P. H. DERYCKE (ed.): *Espace et dynamiques territoriales*, París: Economica
- CAMBELL, T. (2001): «Innovation and risk-taking: urban governance in Latin America», en A. J. SCOTT (ed): *Global city-regions. Trends, theory, policy*, Oxford: Oxford University Press.
- CANZANELLI, G. (2003): *The role of international organizations for the promotion of endogenous development*, Ginebra y Nápoles: OIT y Universidad de Nápoles.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2002): *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CIFUENTES, I. (2000): *Proyecto Cuchumatanes. Transferencia de servicios técnicos a las organizaciones de productores*, Huehuetenango (Guatemala): Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- COSTAMAGNA, P. (1999): *Iniciativa de desarrollo económico local. La articulación y las interacciones entre instituciones. El caso de Rafaela*, Santiago: CEPAL-GTZ.
- DOUGLAS, M. (2001): «Intercity competition and the question of economic resilience: globalization and crisis in Asia», en A. J. SCOTT (ed): *Global city-regions. Trends, theory, policy*, Oxford: Oxford University Press.

- EASTERLY, W. (2001): *The elusive quest for growth: Economists' adventure and misadventures in the Tropics*, Cambridge: MIT Press.
- FERRARO, C., y P. COSTAMAGNA (2000): *Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela*, Buenos Aires: CEPAL, LC/BUE/R.246.
- FREEMAN, C., y L. SOETE (1997): *The economics of industrial innovation*, Cambridge: MIT Press.
- FRIEDMANN, J., y C. WEAVER (1979): *Territory and function*, Londres: Edward Arnold.
- FUÁ, G. (1983): «L'industrializzazione nel nord est e nel centro», en G. FUÁ y C. ZACHIA (eds.): *Industrializzazione senza fratture*, Bolonia, Il Mulino.
- (1988): «Small-scale industry in rural areas: the Italian experience», en K. J. ARROW (ed.): *The balance between industry and agriculture in economic development*, Londres: Macmillan.
- GAROFOLI, G. (1991): *Modelli locali di sviluppo*, Milán: Angeli.
- GIORDANI, J. (2004): *Hacia una Venezuela productiva*, Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo.
- GORE, Ch. (1984): *Regions in question. Space, Development Theory and Regional Policy*, Londres y Nueva York: Methuen.
- KITCHING, G. N. (1982): *Development and underdevelopment in historical perspective: Populism, Nationalism and Industrialization*, Londres: Methuen.
- LASUEN, J. R. (1973): «Urbanization and Development. The temporal interaction between geographical and sectoral clusters», en *Urban Studies* n.º 10, pp. 163-188.
- LEWIS, A. (1955): *The Theory of Economic Growth*, Londres: George Allen & Unwin.
- MADDISON, A. (2001): *The World Economy. A millennial perspective*, París: Centre for Development Studies, OCDE.
- MAILLAT, D. (1995): «Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy», en *Entrepreneurship & Regional Development*, n.º 7, pp. 157-165.
- MASSEY, D., 1984: *Spatial Divisions of Labour. Social Structures and Geography of Production*, Londres: Macmillan.
- NORTH, C. D. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1994): «Economic performance through time», en *The American Economic Review*, vol. 83, n.º 3, pp. 359-368.
- PIETROBELLI, C., y R. RABELLOTTI (eds.) (2006): *Upgrading to compete. Global value chains, clusters, and SMEs in Latin America*, Boston: Harvard University Press.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2001): *Política corporativa del PNUD para los Informes de desarrollo humano (NHDRs)*, documento de trabajo, Nueva York: PNUD.
- RASIAH, R. (2007): «Cluster and regional industrial synergies: The electronics industry in Penang and Jalisco», en A. SCOTT y G. GAROFOLI (eds.): *Development on the ground*, Londres: Routledge.
- ROSSEGER, G. (1996): *The Economics of Production and Innovation*, Oxford: Butterworth-Heinemann.
- SARACENO, E. (2000): «La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para

- el contexto latinoamericano», ponencia presentada en el taller sobre *Experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países de Europa y América*, San Fernando de Henares, Madrid, 9 al 27 de octubre.
- «Políticas rurales de la Unión Europea y proyectos territoriales de identidad cultural», ponencia presentada en el seminario internacional *Territorios con identidad cultural*, Cusco, 9 al 20 de abril.
- SCOTT, A. (1998): *Regions and the World Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- (2001): «Globalisation and the Rise of City-Regions», en *European Planning Studies*, vol. 9, n.º 7, pp. 813-826.
- (2005): «The Shoe Industry of Marikina City, Phillipines: A Developing-Country Cluster in Crisis», en *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies*, vol. 20, n.º 2, pp. 76-79.
- SCOTT, A., J. AGNEW, W. E. SOJA y M. STORPER (2001): «Global City-Regions», en A. J. SCOTT (ed.): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 2.ª edición.
- STÖHR, W. B., y D. R. F. TAYLOR (eds.) (1981): *Development from Above or Below?*, Chichester: J. Wiley & Sons.
- SUMMERS, R., y A. HESTON (1991): «The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988», en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, n.º 2, pp. 327-368.
- TODARO, P. M., y C. S. SMITH (2006): *Economic Development*, Londres: Pearson, Addison Wesley.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (1993): *Política económica local*, Madrid: Pirámide.
- (2002): *Endogenous development*, Londres: Routledge.
- (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona: Bosch.
- VELTZ, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios. La economía del archipiélago*, Barcelona: Ariel Economía.
- VILLANUEVA, M. (1998): «Proyecto Quebrada de Catuche. Programa de habilitación física de barrios (PROHABITAT)», ponencia presentada en el seminario *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana en Caracas*, Cartagena: Banco Interamericano de Desarrollo.

Resumen

La globalización implica un aumento de la competencia en los mercados y un ajuste continuo de los sistemas productivos de los países, las regiones y las ciudades que están inmersos en este proceso. Dado que las empresas compiten dentro de su entorno productivo e institucional, el proceso estimula nuevas formas de organización territorial de los sistemas productivos de acuerdo con la nueva división internacional del trabajo. Los efectos espaciales y sociales de la globalización han provocado la reacción de las comunidades locales y así han surgido las iniciativas y estrategias de desarrollo local, orientadas a erradicar la pobreza y a hacer los territorios más competitivos. Las visiones del desarrollo autónomo, del desarrollo humano y el pensamiento evolucionista, que este artículo reseña y discute, interpretan de manera diferente estas respuestas locales a los retos de la globalización.

El autor argumenta que las políticas de desarrollo local obedecen a la lógica del desarrollo endógeno, un concepto complejo del que existen diferentes enfoques. La combinación de esos enfoques permite comprender mejor la mecánica que explica el progreso económico y social. El desarrollo endógeno, en todo caso, es una interpretación territorial de la dinámica económica y social, que facilita la definición de estrategias y políticas que los actores de un territorio pueden ejecutar aprovechando las oportunidades que ofrece la globalización.

Palabras clave: políticas públicas, desarrollo local, desarrollo endógeno, política de desarrollo, globalización, desempleo, pobreza, territorio, actores sociales.

Abstract

Globalization means increased competition within markets and the continuous adjustment of production systems of countries, regions and cities that are involved in this process. As firms compete within their productive and institutional environment, the process encourages new forms of territorial organization of production systems according to the new international division of labor. The spatial and social effects of globalization have resulted in the reaction of local communities and initiatives have emerged and local development strategies aimed the eradication of poverty and turning the territories into more competitive ones. The visions of autonomous development, human development and evolutionary thought, that this article review and discuss, constitute a different interpretation of these local responses to the challenges of globalization.

The author argues that local development policies due to the logic of endogenous development, a complex concept to which there are different approaches. The combination of these approaches allows a better understanding of the mechanics behind economic and social progress. Endogenous development, in any case, is an interpretation of the territorial economic and social dynamic that makes easier to define strategies and policies that actors can run within a territory benefiting from the opportunities offered by globalization.

Keywords: public policies, local development, endogenous development, development policy, globalization, unemployment, poverty, land, social actors.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.