

Estrategias de desarrollo local en el marco de la globalización: análisis de estudios de caso en México

Prudencio Mochi Alemán y Alejandro Vargas Castro

Introducción

En las últimas 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 a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales para adaptarse a las nuevas circunstancias.

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, 2000), mosaico global emergente de sistemas regionales de producción y cambio (Scott, 1998), sistematicidad de las nuevas interacciones (Axford, 1995) o nueva geoeconomía (Dicken, 1998). Sin embargo, como bien señala Dabat en su trabajo (2002: 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.

En este sentido, ubicamos a la globalización como nueva configuración espacial-territorial (Mochi y Girardo, 1998) haciendo énfasis no sólo 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 expresadas en el territorio como actor del desarrollo.

En este contexto, resulta importante destacar que muchos países de industrialización tardía (por ejemplo India, Irlanda, Israel, Taiwán, China, Singapur, Tailandia, Corea, Filipinas, 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 ofrecen oportunidades a algunos países de América Latina (Brasil, Argentina, México, Costa Rica, Uruguay, Chile, Venezuela, entre otros) aunque de manera mucho más acotada y desigual. 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 conducen conjuntamente a un contexto en donde cobran mayor importancia los territorios locales y regionales. Dicho de otra manera, la competencia internacional introduce también progresivamente mayores exigencias y oportunidades a los espacios locales. Basta citar, por ejemplo, la existencia de sistemas productivos locales en una gran diversidad de países, puestos de manifiesto en investigaciones realizadas durante los últimos años (Albuquerque, 2005, 2003, 1997; Madoery, 2001; Boisier, 2001; Vázquez Barquero, 2001; Vargas, 2006), tales como Italia (Terza Italia), España (Comunidad

Recibido: 08-08-2006. Aceptado: 08-01-2007.

* Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Valenciana, Barcelona), Portugal (Val do Ave y región Norte), Argentina (Rosario, Rafaela -Santa Fe-), Brasil (Rio Grande do Sul), México (Guanajuato, San Mateo Atenco, Valle de Bravo, Villa Guerrero -Estado de México-), Pakistán (Sialkot), India (Tiruppur), 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 aplicar una misma receta estándar a realidades sociales que son siempre diversas en algún grado, no es menos cierto que sí existe ya un cierto bagaje metodológico y teórico que podemos tomar como referencia.

Puede señalarse entonces que la adecuación de los sistemas económicos nacionales a este nuevo entorno de competitividad ha dado lugar a que en los ámbitos locales se generen, por un lado, condiciones de apertura y acceso a información, recursos y mercados internacionales para algunos productores locales, y por el otro, una competencia franca en términos de calidad y precio que algunos productores locales no están en condiciones de afrontar.

En este contexto de retos y oportunidades, la respuesta de los ámbitos locales ha sido diferenciada, en forma e intensidad, pues en algunos casos se observa que se han generado condiciones que han permitido una inserción competitiva en el ámbito internacional, y en otros, un retraimiento de los actores locales que, ante el embate del nuevo contexto global, ven fragmentada y vulnerada su organización económica, y aun la social.

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

En el caso del Estado de México, y particularmente de los municipios que se toman como referente empírico en este artículo, se observan diferentes formas de afrontar esta situación, destacando en todo caso, la capacidad de organización de los actores locales para definir la forma de aprovechar o enfrentar las condiciones de un contexto caracterizado por la irrupción de factores o elementos de carácter internacional, convencionalmente relacionados con la globalización.

En este sentido cabe preguntarnos: ¿qué relación guardan los procesos globales con los locales? ¿Cómo se manifiestan estos procesos en el nivel local? ¿Cuáles circunstancias podrían explicar el éxito de algunos territorios y el estancamiento de otros? ¿Cuáles estrategias de los actores locales pueden favorecer u obstaculizar el desarrollo local?

Con la finalidad de tener referentes empíricos para el análisis de las relaciones que implican estos interrogantes, se consideran tres casos de estudio, ubicados en el Estado de México, la entidad federativa con mayor población del país, que además se distingue por la heterogeneidad de su composición social y económica. Se trata de tres municipios con una población de alrededor de sesenta mil habitantes.

De este modo se consideró a *San Mateo Atenco*, caracterizado por la producción de calzado, con fuertes presiones por la introducción de zapatos de procedencia oriental y con una respuesta desarticulada por parte de los actores locales; *Valle de Bravo*, que se distingue por su vocación turística, la riqueza de sus recursos naturales, el valor relativo y relacional de su territorio, así como la confrontación de objetivos, posiciones y proyectos por parte de los actores locales; y *Villa Guerrero*, por la consolidación de la organización e iniciativas de los actores locales y el posicionamiento de su producción florícola en el entorno internacional. Los tres municipios elegidos para el estudio muestran un cierto dinamismo económico y sobre todo una compleja relación entre los actores locales. El desafío que nos propusimos con esta investigación es precisamente el de poder identificar qué tipo de estrategias de los actores locales pueden favorecer u obstaculizar el desarrollo local en el marco de la globalización.

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

En la producción teórica sobre el desarrollo local se hace referencia de manera constante a las implicaciones del proceso de globalización desde diferentes perspectivas, las cuales resultan divergentes en relación con los efectos que la globalización genera en los ámbitos locales.

Una de las perspectivas señaladas considera la globalización como un proceso que genera condiciones propicias para impulsar el desarrollo local, en función de la posibilidad de explorar nuevas alternativas para la comercialización de los productos y servicios locales, acceder a información, tecnología y formas novedosas de organizar la producción, así como para incrementar la competitividad del territorio en tanto estrategia para atraer la inversión extranjera (OCDE, 2002).

Por otra parte, algunos autores enfatizan los aspectos de ese proceso que desarticulan y avasallan a las sociedades y economías locales, planteando que ante el incremento de la competencia en los mercados internacionales, los requerimientos de mayor apertura de las fronteras nacionales y eliminación gradual de restricciones a los flujos de mercancías y dinero entre países, la capacidad de respuesta de algunas comunidades es limitada, lo que origina fuertes cambios en la organización social y económica de las mismas (Vázquez Barquero, 2001).

Los planteamientos anteriores no indican que los autores referidos se ubiquen necesariamente a favor de una u otra postura; generalmente se reconoce que el proceso de globalización representa para las sociedades locales retos y oportunidades, sin embargo, según su enfoque, enfatizan alguna de las dos posibilidades.

En general, se asume que la globalización implica cambios sociales, culturales, territoriales y hasta ideológicos en los ámbitos locales; sin embargo, existe consenso sobre la importancia que tienen los procesos de carácter económico, lo que puede explicarse en función de considerar que es precisamente en este aspecto en el que pueden identificarse con mayor claridad los vínculos entre ambas facetas de la realidad: lo local y lo global.

En las dimensiones que nos permiten identificar de qué manera se manifiesta la globalización en lo local, 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, élites modernizantes, vanguardias iluminadas, actores privados corporativos, entre otros. Esto tuvo su correlato en las disciplinas sociales que analizaban los procesos económicos, políticos y 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 los últimos años, 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 las 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 cobran 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 (Garófoli, 1995).

Esta posición del desarrollo constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma del desarrollo exógeno (en boga 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 sólo 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.

Adicionalmente, puede plantearse al desarrollo endógeno como una interpretación de la interacción entre tecnología, organización de la producción, desarrollo urbano e instituciones en la dinámica económica que permite proponer medidas para estimular los procesos de acumulación de capital a partir del aprovechamiento del potencial de desarrollo endógeno, constituido por los recursos naturales, humanos, históricos, tecnológicos y culturales de que dispone un territorio.

b) Articulación entre lo global, nacional, regional y 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 una vuelta al rol de las economías autárquicas del medioevo, sino más bien de lo que se trata es 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, macro regionales o globales, atrayendo de manera inteligente recursos externos, ya sea de tipo político (inversiones públicas calificadas o recursos para atraer empresas privadas) como de tipo económico o cultural (vinculados a decisiones de inversiones o de localización de actores privados).

Entre los elementos del desarrollo local que pueden identificarse con claridad en la literatura especializada sobre el tema destacan la disponibilidad de mano de obra calificada, o la posibilidad de formarla; la existencia o posibilidad de construcción de redes de solidaridad e intercambio de conocimiento; dependencias gubernamentales de apoyo a las nuevas empresas; y factores como el liderazgo de algunos actores, tradición participativa, y conocimiento del mercado de trabajo local y global.

Cuando se logra captar las oportunidades que la extensión de los mercados ofrece se potencian nuevas estrategias de producción de bienes y servicios que valorizan específicas competencias y bienes comunes (como el patrimonio ambiental e histórico-artístico). Desde esta perspectiva, el desarrollo local implica identificar en la globalización posibles oportunidades de desarrollo y adecuar sus estrategias para corresponder a las exigencias de la misma.

No se trata, por lo tanto, de resistir la globalización, sino de rechazar los elementos que son nocivos de los procesos globales 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, macro regionales) ofrecen del lado de los procesos productivos más flexibles y con salidas diferentes hacia mercados locales, nacionales y globales.

Asimismo, el Estado nación no es que desaparece como lo auguran las posiciones más conservadoras, sino que se reconfigura en función de estas nuevas necesidades de cambios estructurales. Quedan bajo su dominio 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 para atender problemas existentes a nivel de territorio.

c) Valorización de los recursos locales. Otro elemento distintivo en el marco de la globalización del desarrollo local es la 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 sólo 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 a otros lugares en donde les permitan generar más réditos. Muchas localizaciones son de gran inestabilidad y están continuamente expuestas a la competencia de otros lugares (Coraggio, 2005). En este sentido, no cualquier territorio puede servir a este objetivo ya que el desarrollo local puede ser concebido sólo 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 medio ambiente, en mano de obra a bajo costo, con baja calificación, sin derechos establecidos, subsidiando inversiones que no aportan mejoras a las comunidades locales.

Desde esta perspectiva, la búsqueda del desarrollo local surge en el contexto de la globalización como una respuesta de los actores locales para contener los efectos de la absorción mecánica por parte de las economías y sociedades locales de un proceso amorfo y utilitario. También como una estrategia que revaloriza el potencial de los propios actores locales en tanto agentes activos en la búsqueda de mejores condiciones de vida para su población, y dinamizadores de la economía local como palanca del desarrollo.

Los actores locales y sus iniciativas han permeado el proceso de globalización, y ahora resurgen, como lo evidencia la prolífica literatura que aborda las experiencias de desarrollo local, con fuerza y mayores elementos de cohesión, lo que les permite incidir paulatinamente en procesos de cambio de las relaciones institucionales, y dar paso a nuevas formas de relación entre sociedad y gobierno en la promoción del desarrollo local.

En este sentido, la globalización juega un papel fundamental pues incorpora una nueva vitalidad a los agentes locales. Estos encuentran ahora formas novedosas de interrelacionarse gracias al avance de la tecnología en comunicaciones y transportes, y, de este modo, generar redes de solidaridad y apoyo, así como nichos particulares de consumo para productos de carácter endémico, aprovechando procesos como la estandarización del consumo y la personalización de las preferencias. De lo que se trata es de aprovechar las oportunidades de la globalización teniendo en cuenta la competitividad de la economía local, la democratización, la gobernabilidad y la sustentación 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 entre el sector científico-educativo y el conjunto de la producción y los servicios sociales. En este marco, el concepto de competitividad como fenómeno sistémico tiene que ver ya no con tradicionales factores macroeconómicos y sectoriales, sino con la conducta de los agentes, la creación de redes, y con el grado de desarrollo del medio local (entornos innovadores).

En el marco de los procesos de innovación, concebidos como procesos interactivos de aprendizaje en los que se introducen nuevos conocimientos o se combinan conocimientos existentes para generar nuevas competencias (Lundvall, 1992; Gregersen y Johnson, 1997), ha venido adquiriendo significación el papel del entorno local y sus instituciones en el desarrollo de la capacidad

innovadora de las empresas. La creciente importancia del conocimiento tácito¹, fuertemente anclado al territorio, resulta cada vez más relevante para la absorción del conocimiento codificado².

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 a 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 inter empresariales, 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 la 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 producto de las redes entre empresas, centros de investigación y 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, flujos de información, circulación de conocimientos, transmisión de datos, y 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, a nivel nacional comienzan a manifestarse políticas de reforma del Estado en donde 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 los años 80-90), 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, García y Gutiérrez, 1995).

De esta manera, los escenarios nacionales, en este contexto de modernización política y apertura democrática, y 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 al interior de los mismos. En algunos casos se trató 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 otras fue un proceso democratizador. En el primer caso estuvo centrada exclusivamente en lo económico. Los municipios sin presupuesto se tuvieron que hacer cargo de muchos servicios, generando fuertes diferencias entre los que cuentan con más potencialidades, ya sean económicas y administrativas, y los municipios más rezagados. En el segundo

caso, el proceso de descentralización estuvo más centrado en lo político, buscando resolver la crisis de representación del Estado mediante 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 han resultado pasibles de diversas interpretaciones. Pero más allá de esto, es indudable que surgieron nuevos interlocutores y nuevos espacios: los gobiernos locales cobraron una especial relevancia y significación frente al Estado-nación que antes no tenían.

Aunque también es cierto, como nos señala Cabrero Mendoza (2005), que los “vínculos fundamentales” de dependencia de los gobiernos subnacionales frente al federal siguen funcionando, ya sea en el plano de los recursos como en el del poder de decisión. 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”.

Por ejemplo, si hacemos referencia a la descentralización de la política educativa en México llevada a cabo durante el período de gobierno de Zedillo, la magnitud de las funciones que se descentralizaron fue muy significativa, pero no resultó así en los espacios de decisión que se cedieron. Al final de este período 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, 2005).

También es indudable que a su vez se generan oportunidades y posibilidades para aprovechar espacios y dinámicas que generan los procesos de descentralización. 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: 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 Desarrollo Local, con procesos inéditos que significan seguramente un cambio en los modelos de desarrollo.

¿Qué entendemos por cambio en los modelos de desarrollo?

En el siglo pasado, 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 sólo pasivo y acomodado a las circunstancias. El desarrollo estaba relacionado con el crecimiento económico.

En los últimos veinte años, con la crisis de este modelo, los retos del desarrollo comenzaron a enfocarse, como mencionamos en párrafos anteriores, en la especificidad de cada territorio, como eje en donde fomentar prácticas de producción (distritos industriales, *cluster*, polos tecnológicos) y gobernanza local.

En los países más desarrollados los distritos industriales, entendidos éstos como un gran complejo productivo en donde la concentración geográfica, la especialización sectorial, el predominio de medianas y pequeñas empresas, la colaboración inter-firmas basadas en la innovación y no en los bajos salarios, una identidad socio cultural que facilita la confianza entre las empresas y los empleados, trabajadores capacitados, organizaciones de auto ayuda y gobiernos municipales muy activos que impulsen el proceso de innovación y capacitación de la industria (Schmidt, 1993, citado por Brown y Domínguez, 1997: 159), caracterizaron 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, como las de Boscherini y Poma (2000), quienes 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 compite con otros territorios”, a diferencia de los distritos en los cuales sólo se consideraba su dinámica interna, 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, cobra particular importancia la confianza entre actores y los sistemas nacionales de innovación.

Asimismo, cobra especial relevancia la producción de conocimiento, como ya lo señalamos en párrafos anteriores, y la necesidad de abordar conductas colectivas para enfrentar el cambio planteado por la globalización. Nos señalan Boscherini y Poma (2000: 35), “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”.

De esta manera concebimos y describimos un nuevo modelo de desarrollo, que deje de lado políticas en donde el Estado fomentaba actividades industriales desde arriba indicando en qué sector, productos y manera de invertir, para dar lugar a nuevas dinámicas para fomentar el desarrollo de sistemas productivos locales. Sin dejar de lado, por supuesto, la consideración de 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 a nivel local como global.

Capacidades y estrategias de los actores locales

Ante los nuevos escenarios descritos, signados por los cambios estructurales y el nuevo dinamismo que adquieren los territorios, la institucionalidad local adquiere un papel central en el desarrollo de las personas, las sociedades y las ciudades, es decir, en la búsqueda del desarrollo local. Éste es entendido como resultado de la conjugación de las capacidades de los individuos para articular sus iniciativas y diseñar instrumentos que les permitan mejorar su calidad de vida, según sus propias percepciones, lo cual se encuentra determinado precisamente por el marco institucional en el que se desenvuelven los actores locales.

Dicho marco está integrado, convencionalmente, por las normas y reglamentaciones sociales que condicionan y orientan las acciones y decisiones de los individuos, así como por las características de

su entorno, al cual se agrega, desde esta perspectiva, una serie de condicionantes exógenas derivadas del proceso de globalización, cuya consideración resulta insoslayable en el concepto integral del desarrollo local.

Las capacidades de los actores locales a que se hace referencia están constituidas por las posibilidades de acción, habilidades y recursos que son inherentes a los actores locales, en función de tres vertientes: la organización en torno al objetivo común de mejoramiento permanente de las condiciones de vida de la sociedad local; la generación de instrumentos adecuados y útiles para conseguir el objetivo señalado; y el conocimiento y visión de la posición que mantiene el ámbito local en un contexto más amplio, que es el de la globalización. En este sentido, para el análisis de los procesos de desarrollo local en los estudios de caso referidos, se identificaron tres capacidades fundamentales de los actores locales, a las que se denominó organizacional, instrumental y sistémica (Vargas, 2006).

La articulación de iniciativas corresponde a la capacidad organizacional, y se refiere a las habilidades, posibilidades de acción y recursos que utilizan los actores locales para organizarse en torno al objetivo común de transformación cualitativa y sostenida de las condiciones de vida de una sociedad local.

Desde una perspectiva compatible con los postulados de Amartya Sen, esta capacidad implica la aptitud de los actores para transformar sus recursos en instrumentos para promover el mejoramiento de su calidad de vida y expectativas de progreso, en este caso, tomando como base su organización y la formulación de un proyecto explícito de desarrollo local.

La capacidad instrumental corresponde a las habilidades y posibilidades de los actores locales para generar los instrumentos concretos que les permitan conseguir los objetivos de desarrollo local que pretenden, así como realizar las acciones específicas con la finalidad de afrontar cambios en su entorno. Esta capacidad se expresa en la existencia de instrumentos de planeación, concertación, gestión y comunicación social.

La tercera capacidad analizada es la sistémica, que alude al conocimiento e interpretación que hacen los actores locales del complejo esquema de relaciones y factores exógenos que inciden en la configuración de la sociedad y economía local, e incluye los ámbitos regional, estatal, nacional e internacional. Puede inferirse, adicionalmente, por la existencia de vínculos específicos con actores externos, así como por el acceso y uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación para apoyar sus iniciativas o proyectos de desarrollo.

Este tipo de capacidades está en función de las cualidades de agentes específicos, del conocimiento que tengan de la lógica de actuación de los actores involucrados, así como del marco institucional que les rige y del contexto nacional e internacional en que se insertan. En los casos de estudio analizados en este artículo, estas capacidades pueden considerarse determinantes.

Desde esta perspectiva, el desarrollo local se entiende como un proceso eminentemente social, de formación y aprovechamiento de las capacidades de los actores locales y de los recursos disponibles, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y de la ampliación de sus expectativas de progreso.

Se trata de un cambio estructural en las relaciones sociales que tienen lugar en una sociedad local, originado por la articulación de las iniciativas de los actores locales en torno a un factor de cohesión interna, que es la actividad económica fundamental de la localidad. Para ello diseñan estrategias, crean y utilizan diversos instrumentos, e incluyen en su formulación la visión y percepción que tienen acerca de factores de índole internacional, cuya incidencia en el ámbito local se manifiesta de diferentes maneras, dando lugar a una serie de estrategias específicas.

Así, la cuestión educativa (básica, media y superior; investigación y desarrollo), y más específicamente la formación para el trabajo, adquieren una relevancia fundamental transformándose en uno de los ejes del desarrollo local. 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.

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 dotarlas de capacidad de innovación y recursos humanos preparados a fin de asegurar su competitividad frente a la gran empresa.

En muchos países la reestructuración de sectores en crisis (textil, naval, metalúrgicos, etc.) obliga a una reconversión de los mismos, diferenciando productos, cambiando por otras alternativas y métodos. Estos procesos en la mayoría de los casos son traumáticos porque afectan tanto la evolución de las ciudades como el 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 inmigración 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 empleo e ingreso en espacios rurales.

Sin embargo, frente a la crisis de los sectores tradicionales vinculados con la industrialización anterior, han ido surgiendo otros sectores vinculados con las telecomunicaciones, biotecnología, energías limpias, informática, que dinamizan la economía y requieren empleos más calificados y mano de obra especializada. Asimismo, se diversifican y crecen las actividades vinculadas con el 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.

En el diseño de estas estrategias, desde la perspectiva del desarrollo local, se busca 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 sólo con las reglas de mercado. En este sentido, la capacitación de recursos humanos, la formación de las capacidades a que se ha hecho alusión en párrafos anteriores, 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, por una parte, 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 puede resolver los problemas a través de iniciativas encaminadas a dinamizar el entorno productivo y las condiciones de la población.

Entre estas políticas públicas destacan 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, así como facilitar la conexión entre los distintos sectores de la población.

Estrategias de desarrollo local en el marco de la globalización en tres municipios del Estado de México

A partir del esquema de capacidades de los actores locales referido en párrafos anteriores, en los estudios de caso señalados se pueden caracterizar las diferentes respuestas y estrategias que se han implementado ante las diferentes manifestaciones de la globalización. Se destaca el papel tan importante de la concertación entre agentes y la articulación de sus lógicas e iniciativas para impulsar un proyecto común, o bien para afrontar condiciones adversas, que modifican los equilibrios precarios que en términos sociales y económicos es posible apreciar en ellos.

En el caso de *San Mateo Atenco*, la fabricación y comercialización de calzado logró aglutinar los esfuerzos e intereses de los habitantes del municipio en torno a una actividad económica redituable, mas no en torno a objetivos comunes sobre el mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población y de la ampliación de sus expectativas de progreso.

Durante décadas, la evolución de la producción local, orientada hacia el mercado interno, generó una competencia creciente entre los productores locales, dando lugar a la formación de asociaciones para la defensa y beneficio de los intereses de sus agremiados, que perciben como adversarios a las otras organizaciones existentes en el municipio.

Si bien el desplazamiento de los productos locales por otros de procedencia externa, principalmente de China y de León, Guanajuato, México, dio lugar a una organización común en fechas recientes, que pretende articular las iniciativas específicas existentes, prevalecen los intereses particulares de los actores locales, dado que se mantiene como su principal objetivo el mismo nicho de mercado. De este modo, la existencia de condicionantes socioculturales, institucionales y las provenientes del contexto de la globalización, dan como resultado una baja capacidad organizacional, que se manifiesta también en la carencia de un proyecto concreto de desarrollo local.

La focalización de la producción hacia el mercado interno exclusivamente, así como la competencia que se genera por tal motivo entre los productores locales, impide el intercambio de técnicas, tecnología y diseños que podrían incrementar la calidad y mejorar el precio de sus productos, lo cual, aunado al desconocimiento o al soslayamiento de la importancia de conocer las características funcionales y estructurales del contexto internacional para la producción y comercialización del calzado, hacen evidente también la baja capacidad instrumental y sistémica de los actores locales en los términos en que éstas se han definido.

Esta situación ha generado diversos efectos en la organización social y económica del municipio, que se expresan fundamentalmente en la transferencia de recursos entre los sectores convencionales de la economía local, dando lugar a un incremento en las actividades comerciales en detrimento de las manufactureras, pues es cada vez más común observar a pequeños productores que cambian su actividad económica para dedicarse a vender o revender calzado foráneo.

Lo anterior evidencia los efectos devastadores de la irrupción de este tipo de productos, lo cual aunado a la baja capacidad de respuesta de los productores locales y su baja competitividad, permite suponer que en breve tendrán que enfrentar no sólo la competencia que representa el volumen y calidad de los productos foráneos que invaden el mercado local, sino que en lo sucesivo tendrán que enfrentar nuevos estándares de calidad y precio, para ajustarse a las especificidades de la demanda de los consumidores.

En el caso de *Valle de Bravo*, municipio que se distingue por sus atractivos turísticos, principalmente la combinación de bosques y una presa artificial, que generan un interés especial en varias empresas inmobiliarias, es preciso destacar la confrontación social que prevalece como resultado del proceso de asentamiento de nuevos pobladores, que han desplazado paulatinamente a los habitantes

locales en las esferas sociales y económicas, dando lugar a una sociedad local dividida, en la que los intereses y objetivos de sus integrantes se enfrentan de manera constante.

La evidente contraposición de las iniciativas locales identificadas en Valle de Bravo, fundamentalmente en torno a dos visiones para el aprovechamiento y protección del territorio y sus recursos naturales, que son su principal atractivo y fuente de recursos, ha impedido la conformación de un proyecto común que aglutine el potencial y las capacidades manifiestas de los actores locales.

En este contexto, la valoración de la capacidad organizacional permitió identificar dos organizaciones paralelas de actores locales, mutuamente excluyentes, en las que los objetivos y proyectos comunes son diferentes y hasta opuestos. Lo anterior implica la existencia de liderazgos con capacidad de convocatoria y reconocimiento por la sociedad local, en el segmento que corresponde a cada una de las dos partes que se han identificado. Se considera que precisamente esta divergencia, o contraposición, de visiones y objetivos, le da un carácter polarizado a la capacidad organizacional de los actores locales de Valle de Bravo.

Esta situación subyace en la valoración de las capacidades instrumental y sistémica de los actores locales de Valle de Bravo, pues aunque durante el trabajo de campo se identificaron elementos que confirman su existencia para cada una de las dos organizaciones generales referidas, precisamente esa situación de sociedades paralelas induce su caracterización en términos de parcialidad.

La caracterización de las capacidades de los actores locales analizadas en el caso de Valle de Bravo, indica que éstas no se encuentran estructuradas en torno a objetivos y proyectos comunes, sino en torno a dos posiciones contrapuestas, aparentemente irreconciliables, que evitan su aprovechamiento en aras de un proceso integral de desarrollo local que promueva la transformación cualitativa y sostenida de las condiciones de vida de la sociedad local y de sus expectativas de progreso.

El caso de *Villa Guerrero*, municipio que destaca a nivel nacional por la producción de flores y su creciente participación en los mercados internacionales de este producto, resulta sumamente interesante: pudo identificarse una organización general de los actores locales que es dinámica, con objetivos claros y proyectos definidos en cuanto a la consideración del contexto de la globalización, impulsados de manera decisiva por líderes con gran capacidad de convocatoria y reconocimiento de la sociedad local.

Dicha organización, impulsada por los liderazgos referidos, ha generado el posicionamiento de los floricultores de Villa Guerrero a la vanguardia de la producción florícola nacional, encabezando los organismos cúpula del sector, y ha dado lugar a una relación de complementariedad entre los actores locales del municipio.

Es destacable en este caso de estudio, la capacidad instrumental de los actores locales, que va desde la concertación y el cabildeo de alto nivel con autoridades federales y estatales, hasta la realización de eventos de promoción local, regional y nacional en los que participan los pequeños productores, apoyados por los grandes productores de manera solidaria.

Es preciso señalar que durante el trabajo de campo se observó que los grandes productores orientan su producción hacia el mercado externo, mientras que el mercado interno, a nivel estatal, regional y municipal, es atendido por los pequeños y medianos productores, quienes para atender la demanda existente, recurren ocasionalmente a la adquisición, a precios preferenciales, del producto excedente de los grandes productores. Destaca también en este caso, el impulso a la inventiva local en aras de la creación de tecnología local, accesible para los pequeños productores, así como a la investigación científica para lograr mejoras genéticas en las especies producidas localmente.

En términos de la capacidad sistémica de los actores locales de Villa Guerrero, 90% de la producción florícola nacional que se exporta proviene de los invernaderos de este municipio, y especialmente de los pertenecientes a los considerados localmente “grandes productores”, quienes cuentan con el conocimiento de la dinámica de los mercados internacionales, disponen de vínculos específicos de utilidad para la promoción de su desarrollo, y tienen acceso a tecnología de vanguardia

para la promoción y realización de transacciones relacionadas con su actividad económica, que redundan en elementos positivos en cuanto al proceso de desarrollo local existente en el municipio.

No obstante lo anterior, uno de los elementos a considerar en cuanto a la connotación de integralidad del proceso de desarrollo local de Villa Guerrero es el correspondiente a la sustentación del mismo, en virtud de que se observó durante el trabajo de campo que, en aras de incrementar la productividad y la calidad del producto generado, se utilizan fertilizantes, plaguicidas y herbicidas sin un control regular por parte de las autoridades locales.

Otra asignatura pendiente en este caso de estudio es el reflejo de los indicadores del tipo de desarrollo local relacionado con mejores condiciones de vida para la población, puesto que indicadores como el grado de analfabetismo y los bajos niveles de ingresos de los trabajadores contrastan con las capacidades y la articulación de iniciativas, objetivos y estrategias observadas en este municipio.

En la búsqueda del desarrollo local resulta fundamental la capacidad de organización de los actores en torno a un objetivo y proyecto común, pues la agregación de esfuerzos y recursos en este sentido permite la elaboración e instrumentación de estrategias para el aprovechamiento de los recursos endógenos y da cohesión y sentido a las iniciativas locales. La distinción de los actores del desarrollo local es importante, pues la preeminencia de las decisiones e iniciativas de los actores locales sobre las de actores externos, pero con incidencia en el ámbito local, da continuidad y viabilidad a los proyectos de desarrollo en este ámbito.

El contexto de la globalización es un elemento insoslayable en la búsqueda del desarrollo local, pues la incidencia de los aspectos estructurales de la misma generan cambios en la composición del factor de cohesión interna, trastocando así las relaciones sociales y económicas en los ámbitos locales.

La globalización como contexto del desarrollo local se presenta de formas concretas, a través de elementos que afectan de manera diferenciada a los ámbitos locales:

- En San Mateo Atenco se manifiesta en los cambios generados en las preferencias de los consumidores, dando lugar al desplazamiento paulatino del producto local por el de procedencia externa, enfrentando a los productores locales a la necesidad de reestructurar sus procesos productivos para mantener su posición en el mercado interno.

- En Valle de Bravo, el turismo es una actividad directamente vinculada con el mercado internacional, sin embargo, la vinculación de este municipio con el contexto de la globalización no se observa en este sentido, sino en las modificaciones generadas en el factor de cohesión interna por parte del turismo residente y en el planteamiento de estrategias de desarrollo propuestas por los actores locales.

- En Villa Guerrero, la vinculación con el contexto de la globalización se manifiesta en función de la organización interna de los actores locales tanto en la producción como en la distribución de la flor. Elementos estructurales de la globalización como la consideración del conocimiento como fuerza productiva, la generación de innovaciones y de tecnología propia, así como la vinculación de la planta productiva con las instituciones de educación superior, hacen evidente la capacidad sistémica de los actores locales.

De lo anterior puede inferirse que la búsqueda del desarrollo local en el contexto de la globalización implica la valorización del ámbito local más que su subordinación a las exigencias de aquella. Implica la procura de estándares internacionales de calidad y precio en los productos y servicios locales, aun cuando el destino de éstos sea el mercado interno.

Reflexiones finales

Los desafíos externos impuestos por los procesos de globalización y sus consecuentes reestructuraciones a nivel mundial 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 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 para atender problemas existentes a nivel de territorio;
- d) atraer recursos externos que tengan impacto en el territorio, valorizando recursos y capacidades locales; y
- 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 concentración 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 asimismo 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 mucho 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.

Es preciso pensar en otro modelo de desarrollo, ya no más basado en una economía separada de la sociedad, relacionado sólo 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 donde 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 cobra 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 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.

Notas

¹ Conocimiento tácito: introducido por Polanyi (1966), significa 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 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.

² Conocimiento codificado: también llamado conocimiento explícito para indicar esa parte del conocimiento que puede ser codificado, transmitido y usado en contextos diferentes de aquéllos en 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 al 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 ese conocimiento se mantiene implícitamente y compartido de manera informal.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (1997), Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local, Santiago, CEPAL, ILPES, mimeo.
- _____ (2003), Desarrollo económico local, Turín, OIT. Centro Internacional de Formación, mimeo.
- _____ (2005), “Las iniciativas locales de desarrollo y el ajuste estructural”, en *Desarrollo local, textos cardinales*, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio (comps.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía.
- Arocena, J. (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad, Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Axford, B. (1995), *The Global System*, New York, St. Martin Press.
- Beck, U. (1998), *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós.
- Boisier, S. (2001), “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, en *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.), Rosario, Homosapiens Ediciones.
- _____ (2005a), “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, en *Desarrollo local, textos cardinales*, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio (comps.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía.
- _____ (2005b), “La legitimidad ética y cognitiva de lo que se enseña en los programas docentes de postgrado orientados a racionalizar las intervenciones territoriales: un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial. Conocimiento y valores”, documento presentado en el VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: Construyendo Espacios para la Colaboración Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 19 al 21 de septiembre.
- Boscherini, F. y Poma, L. (comps.) (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Brown Grossman, F. y Domínguez Villalobos, L. (1997), “¿Es posible conformar distritos industriales? La experiencia del calzado en León, Guanajuato”, en *Pensar globalmente y actuar regionalmente*, Peter Dussel, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Jus, Fundación Friedrich Ebert.
- Cabrero Mendoza, E. (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Administración Pública).
- Cabrero Mendoza, E.; García del Castillo, Rodolfo; y Gutiérrez Mendoza, Martha (1995), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Castells, M. (1998), *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Cambridge, Blackwell Publishers. v.3.
- Consejo Estatal de Población del Estado de México (2002), Índices de marginación 2000: 124 municipios, México, Gobierno del Estado de México, mimeo.

- Coraggio, J. L. (1999), *Política social y economía del trabajo: alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____ (2005), “La política urbana metropolitana frente a la globalización”, en *Desarrollo local, textos cardinales*, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio (comps.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía.
- Dabat, A. (2000), “Revolución informática, nuevo ciclo industrial y división internacional del trabajo”, Cuernavaca, Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (Cuadernos de Investigación).
- _____ (2002), “Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo”, en *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, J. Basave ...[et al], México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dicken, P. (1998), *Transforming the World Economy: Global Shift*, New York, The Guilford Press.
- Featherstone, A. (1990), *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, London, Sage.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (2003), Portal de la Fundación, San Salvador, FUNDE, <http://www.funde.org>, 15-04-2003.
- Garófoli, G. (1995), “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”, en *Desarrollo económico local en Europa*, A. Vázquez Barquero y G. Garófoli (eds.), Madrid, Colegio de Economistas de Madrid (Colección Economistas).
- Gereffi, G. (1995), “Global Production Systems and Third World Development”, en *Global Change, Regional Response: the New International Context of Development*, B. Stallings (ed.), New York, Cambridge University Press.
- Gregersen, B. y Johnson, B. (1997), “Learning Economies, Innovation Systems and European Integration”, en *Regional Studies*, Vol. 31 N° 5, Oxford, pp. 479-490.
- Harvey, D. (1995), “Globalization in Question”, en *Rethinking Marxism*, Vol. 8 N° 4, Abingdon, Winter, pp. 1-17.
- Laville, J.-L. (1994), *L'économia solidale*, Torino, Bollati Boringhieri Editore.
- Lundvall, B.-A. (1992), *National Systems of Innovation: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London, Pinter Publishers.
- Madoery, O. (2001), “El valor de la política de desarrollo local”, en *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.), Rosario, Homosapiens Ediciones.
- Mochi Alemán, P. (2004), “Las organizaciones de la sociedad civil: actor-red privilegiado en la regulación de la globalización”, en *Globalización y sociedad civil en las Américas: ¿quién organiza a quién?*, AA. VV., México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Mochi Alemán, P. y Girardo, C. (1998), “El desarrollo local como estrategia de los actores sociales”, en *Revista Sociedad Civil*, Vol. 3 N° 7, México.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1995), *The Knowledge-Creating Company*, New York, Oxford University Press.
- OCDE (2002), *Mejores prácticas de desarrollo local*, México, Correo de la UNESCO (LEED Cuaderno de Trabajo, N° 27).
- Petrella, R. (1992), “Mondialisation de la technologie et de l'économie”, en *Avenir et Décision*, N° 1, octubre, pp. 29-34.
- Polanyi, M. (1966), *The Tacit Dimension*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Scott, A. (1998), *Regions and the World Economy: the Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford, Oxford University Press.
- Torres Noyola, Francisco (2002), *Programa fundamental para el desarrollo económico del Estado de México hacia el 2005 y de competitividad visión 2020 (cluster de calzado)*, Toluca, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

- Vargas Castro, José Alejandro (2006), *El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*, Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, GEM.
- Vázquez Barquero, A. (2001), “Desarrollo endógeno y globalización”, en *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.), Rosario, Homosapiens Ediciones.
- _____ (2005), “Desarrollo económico local y descentralización”, en *Desarrollo local, textos cardinales*, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio (comps.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía.
- Yoguel, G. (2005), “Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas”, en *Desarrollo local, textos cardinales*, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio (comps.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía.
- Zack, M. H. (1999), “Developing a Knowledge Strategy”, en *California Management Review*, Vol. 3 No. 41, Berkeley, Spring, pp. 125-145.
- Zarur Osorio, Antonio (1997), “Apertura comercial, modernización empresarial y su impacto sobre la industria del calzado en México”, en *Revista Gestión y Estrategia*, N° 3, México.