

**El papel de la OIT en la puesta en práctica
de estrategias de desarrollo económico
local en un mundo globalizado**

Andrés Rodríguez-Pose *

Departamento de Geografía y Medio Ambiente
LSE
Houghton Street
Londres, WC2A 2AE
e-mail: a.rodriguez-pose@lse.ac.uk

Londres, 31 de diciembre de 2001

* Andrés Rodríguez-Pose es profesor de geografía económica en la *London School of Economics* y premio *Royal Society-Wolfson* al mérito investigador. Ha sido el fundador y director del *Master en Desarrollo Económico Local* de dicha institución.

Resumen

Durante los últimos años, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha impuesto el deber de garantizar el empleo decente. Sin embargo, la globalización económica está contribuyendo a hacer del trabajo decente un bien escaso. El proceso de globalización está asociado al ensanchamiento de la distancia existente entre aquellos individuos, empresas y territorios que tienen capacidad de competir en mercados abiertos y aquellos que carecen del potencial para hacerlo. La consecuencia de este proceso es una creciente división y exclusión sociales, así como una mayor polarización territorial. Este informe trata de cómo se puede dar marcha atrás a la polarización territorial dentro del contexto de la globalización, y analiza cuál es el papel de una organización internacional, como la OIT, a la hora de enfrentarse a la polarización territorial y de capacitar a los individuos y empresas de las zonas desfavorecidas del mundo para adaptarse a la competencia y generar empleo.

Se puede decir que las políticas tradicionales de desarrollo llevadas a cabo en el pasado han fracasado rotundamente a la hora de garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y la creación de empleo. El peso se dio a estrategias desequilibradas de desarrollo, basadas en programas de infraestructura y en la atracción de inversión extranjera, no ha bastado para generar actividad económica en muchas de las áreas en donde se pusieron en práctica estas políticas. Teniendo esto en cuenta, las estrategias recientes de desarrollo territorial han tendido a centrarse más en lo que se conoce como factores «endógenos»: el tejido económico local, los recursos humanos y el marco institucional local. La consecuencia de este cambio ha sido la puesta en práctica de estrategias de desarrollo novedosas — agrupadas bajo el nombre de *desarrollo económico local* — en las que los factores endógenos e institucionales se integran con la infraestructura y la inversión extranjera directa en programas de desarrollo integrales, a fin de crear el entorno adecuado para asegurar el aprovechamiento del potencial económico de cada lugar. Esto significa fomentar la actividad económica en un territorio a base de hacer que dicha actividad económica dependa de las condiciones socioeconómicas del lugar, en vez de al contrario. La ejecución de proyectos de desarrollo económico local ha venido acompañada del avance en los métodos y herramientas de gestión para el desarrollo. La OIT se encuentra entre las primeras organizaciones internacionales — junto con la OCDE — que han sabido aprovechar los recientes cambios teóricos y adoptar estos nuevos métodos de desarrollo. También cuenta, entre otros, con un extenso historial en servicios para el desarrollo empresarial, en respuestas a situaciones de crisis y de reconstrucción, en apoyos a las pequeñas y medianas empresas (PYME), en financiación de proyectos para el desarrollo, en la difusión y asimilación de tecnología, y en la creación de agencias de desarrollo económico local, así como en el fortalecimiento de las capacidades locales. La OIT como Organización llega a abarcar todo el ámbito de acciones de desarrollo que se pueden agrupar bajo el nombre de desarrollo económico local. La mayoría de organizaciones internacionales se encuentran, sin embargo, con una serie de problemas internos y externos que pueden llegar a poner en peligro la eficiencia a largo plazo de la actividad que llevan a cabo con el fin de promover el desarrollo económico y el empleo digno. La presión ejercida por los donantes para alcanzar resultados tangibles e inmediatos está obligando a los departamentos de las organizaciones internacionales a adoptar una serie de programas aislados, haciendo de la coordinación interdepartamental algo más simbólico que real en la práctica. Probablemente, la falta de coordinación de estos programas aislados en estrategias coherentes de desarrollo territorial resulta perjudicial a la hora de maximizar el potencial de crecimiento de las áreas en donde se están poniendo en práctica dichas estrategias de desarrollo.

La OIT está dando grandes pasos a fin de evitar y, en última instancia eliminar, la incidencia de estos problemas. Estos pasos se dirigen en la dirección de adoptar un enfoque más global y coordinado al desarrollo, a base de diseñar estrategias a la medida de las

necesidades de cada contexto local específico. Esto implica una mayor coordinación interna entre los departamentos de la OIT así como la coordinación de todos los programas que tengan lugar en el mismo país o región y también de los objetivos y planes de los donantes y su fusión en estrategias de desarrollo integrales. La reciente creación del *Departamento de Integración de Políticas*, y del *Equipo para el Empleo Decente* dentro de él, con una visión más amplia y de carácter territorial basada en un exhaustivo análisis del potencial económico local para la ejecución de programas piloto, ha sido un hito importante en este proceso. Con todo, un replanteamiento y renovación de las actividades actuales de la OIT, de acuerdo con los principios de un enfoque más integral y territorial para el desarrollo, contribuirá a la optimización del potencial y de la experiencia de la OIT y, probablemente, al éxito a largo plazo de la Organización en lo que se refiere a la generación de empleo digno.

Agradecimientos

Este documento base sobre políticas a seguir no podría haberse escrito sin la estrecha colaboración y apoyo del *Programa de Desarrollo Económico Local* de la OIT. Roberto Di Meglio ha tenido un papel fundamental en todo este proceso. No sólo ha estado a cargo de la logística del informe, arreglando la organización de todas las entrevistas y reuniones, sino que también ha facilitado puntos de vista realmente interesantes acerca de su visión de lo que debería ser el desarrollo económico local y sobre las actividades de su programa. Giancarlo Canzanelli, Martin Gasser, Alfredo Lazarte, Jürgen Schwettmann, y Carlien van Empel han sido una fuente de información extremadamente interesante durante la elaboración de este artículo y, junto con Roberto Di Meglio, han proporcionado generosos comentarios al primer borrador. Este informe también refleja algunas de las opiniones versadas en las entrevistas mantenidas con numerosos expertos de la OIT. Bernd Balkenhol, Philippe Egger, Chris Evans-Klock, Klaus Haftendorp, Rul Hakelmulder, Michael Henriques, Evy Messel, Anne Posthuma, María Prieto, Merten Sievers, Jim Tamburn, Geert van Boekel, y Roberto Zachman dedicaron parte de su tiempo y ofrecieron valiosa información sobre las actividades de sus respectivos departamentos de la OIT. Finalmente, estamos en deuda con los participantes de la sesión de trabajo mantenida el 10 de diciembre de 2001 por sus reacciones a las ideas de base contenidas en este informe. Todas las opiniones de los expertos de la OIT se han mantenido confidenciales. El autor es el único responsable de los errores u omisiones del documento.

1. Introducción

La OIT, como tantas otras organizaciones internacionales, se ha visto profundamente afectada por los cambios globales. Aunque mantiene en su seno los objetivos fundamentales de promoción del empleo, de justicia social y de igualdad, los cambios del contexto global se han traducido en que la OIT haya tenido que reconsiderar los medios para alcanzar sus metas. Este proceso reflexivo y de reestructuración coincidió y fue acelerado por el nombramiento de Juan Somavia como Director General de la OIT. Desde entonces, la OIT se ha impuesto un nuevo «objetivo prioritario» para el período de transición global: «Asegurar el empleo decente para los hombres y mujeres de todo el mundo» (OIT, 1999: 1). Este nuevo objetivo prioritario complementa y refuerza los objetivos tradicionales de promover la justicia y la igualdad social, y ha de alcanzarse a través de cuatro objetivos estratégicos que incluyen estándares, derechos y principios fundamentales en el trabajo, políticas de empleo, protección y diálogo social, y cuestiones de género y desarrollo como ejes fundamentales (OIT, 1999).

El nuevo objetivo prioritario del empleo decente implica básicamente la creación de empleo. Pero no cualquier tipo de empleo, sino uno de determinada calidad, uno que sea «digno» o «adecuado». Esto es, un empleo sujeto a ciertos estándares y regulaciones a fin de prevenir la explotación y/o el maltrato de los trabajadores. Aunque esta meta pueda parecer engañosamente sencilla, alcanzar el «empleo decente» en un mundo globalizado, en el que las empresas y los lugares no se enfrentan tan sólo a la competencia de las empresas y lugares vecinos, sino también a la de actores económicos ubicados fuera del tradicional ámbito de la región y el estado nacional, puede resultar bastante difícil de conseguir.

El proceso de globalización, caracterizado por una creciente movilidad de capital, trabajadores, bienes y servicios, está variando las reglas por las cuales la economía se ha venido gobernando durante gran parte del período de posguerra. La globalización está abriendo a la competencia incluso a los espacios más remotos, y forzando a las empresas, localidades y regiones a reaccionar respecto a las nuevas condiciones económicas. Como resultado de esto, los actores económicos y sociales de todo el mundo están reestructurando sus pautas de producción y consumo. Este proceso brinda nuevos retos y oportunidades. Muchas empresas y lugares de todo el mundo han aprovechado las oportunidades del nuevo entorno global y están recogiendo ahora los beneficios. Sin embargo, en la mayoría de las áreas menos desarrolladas, como muchos de los territorios en los que opera la OIT actualmente, la apertura de las economías nacionales ha supuesto dejar al descubierto estructuras económicas locales con poca o ninguna capacidad de competir en un entorno globalizado. De este modo, la mayor consecuencia que ha tenido este proceso en las áreas más desfavorecidas es que dicha exposición de estructuras de producción ineficientes y de baja tecnología a la competencia está llevando, en algunos casos, a la desaparición de las estructuras productivas locales, generando desempleo y, en otros casos, cuando se conserva el empleo o se genera para servir a la economía global, a la degradación de las condiciones de trabajo.

Estos dos efectos que ha tenido la apertura de las economías a la globalización están en contraposición con la meta de la OIT de procurar el empleo decente. El libre juego de las fuerzas del mercado probablemente nos llevará a un menor nivel de empleo y a un empleo de menor calidad en muchas de las áreas menos competitivas del mundo. La OIT, consciente de los retos que está planteando la globalización en muchos lugares, ha lanzado una serie de programas con el objetivo de generar empleo, y empleo de una calidad digna, con especial empeño en los países en vías de desarrollo. La cuestión sobre la que este informe versa es hasta qué punto estas políticas conseguirán su objetivo de generar dinamismo económico sostenible necesario para garantizar la creación de empleo decente no sólo a corto plazo, sino también a medio y largo plazo.

Este artículo está dividido en cuatro partes. El siguiente apartado describe el impacto que la globalización está teniendo en las economías locales de todo el mundo. La tercera parte versa sobre la necesidad de encontrar nuevas estrategias de desarrollo en el ámbito económico mundial en transformación, dando especial énfasis a la relación entre las estrategias de desarrollo económico local (DEL) y el precepto de la OIT de procurar empleo decente, así como el potencial del DEL como marco en el que generar empleo de calidad de manera sostenible. El cuarto apartado resume el abanico de programas de desarrollo que la OIT ha puesto en práctica para promover el desarrollo sostenible y el trabajo decente, e identifica las principales carencias del enfoque adoptado por la OIT. Finalmente, las conclusiones tratan de formular el papel de la OIT en el DEL, dando un especial énfasis a la ventaja competitiva de la OIT en la materia.

2. El impacto de la globalización en las economías locales de todo el mundo

Aunque hay quienes alegan que el actual proceso de globalización no es algo realmente nuevo (Williamson, 1997), el incremento del nivel de interacción entre las distintas economías nacionales durante las últimas dos décadas del siglo XX no tiene precedentes. Desde el final de los años ochenta, el comercio ha crecido significativamente y la inversión extranjera directa (IED) mundial se ha multiplicado por cinco (FMI, 2000). La gran mayoría del comercio mundial y de IED se produce entre países desarrollados. Sin embargo, el mayor crecimiento relativo en comercio y en IED durante los últimos años ha correspondido a los países en vías de desarrollo. Muchos de estos países han abierto sus fronteras, pasando ya sea de una industria de sustitución de importaciones o de una economía de planificación central a unos sistemas relativamente abiertos de libre mercado. La liberalización de las economías nacionales ha estado acompañada a menudo de la puesta en marcha de paquetes de estabilidad macroeconómica con los objetivos, entre otros, de frenar la inflación y reducir el déficit fiscal y la deuda.

La apertura de las economías mundiales está en sintonía con una escuela de pensamiento que ha subrayado las bondades de las economías abiertas tanto desde un punto de vista teórico como empírico. Los trabajos de Grossman y Helpman (1991), Coe y Helpman (1995), o Frankel y Romer (1999) han hecho hincapié en la mayor capacidad que tienen las economías abiertas para beneficiarse de las transferencias y de los *spillovers* tecnológicos. También se ha insistido en los efectos de la liberalización y la integración regional en materia de reestructuración y productividad (por ejemplo Kang y Johansson, 2000). En este sentido, numerosas investigaciones empíricas han tendido a confirmar el supuesto mejor rendimiento de las economías abiertas. Sachs y Warner (1995 y 1997), y Coe, Helpman y Hoffmeister (1997) definen la existencia de una fuerte relación entre el grado de apertura de un país y su crecimiento económico, como resultado de la posibilidad de disfrutar de los beneficios provenientes de una mayor movilidad del capital y de la tecnología ¹.

La combinación de la liberalización económica y de medidas de estabilidad macroeconómica ha tenido algunos resultados positivos. El efecto más espectacular ha sido la reducción de la inflación de cifras de dos o incluso tres dígitos a uno sólo en la mayoría de países del mundo. Se ha producido una rápida expansión de los flujos de capital a los países más abiertos, el crecimiento de las exportaciones también ha ido en aumento y el crecimiento económico tiende a ser menos volátil que en los ochenta. Por el lado negativo,

¹ Esta tendencia dominante ha sido, sin embargo, recientemente discutida por una serie de expertos, encabezados por Dani Rodrik (2000), que han puesto en duda los efectos beneficiosos del comercio para la consecución del crecimiento económico.

salvo en relativamente raras excepciones como China, India o Irlanda, la liberalización no ha venido acompañada de un alto crecimiento a largo plazo o de un crecimiento elevado del nivel de empleo. Por ejemplo, en numerosos países latinoamericanos, el crecimiento durante los años noventa ha sido menor incluso que en la «década perdida» de los ochenta. La crisis asiática, por su parte, representó un duro revés para el rendimiento de las economías del sudeste asiático. Y la mayoría de los países africanos han fracasado a la hora de sacar partido de los cambios económicos. Además, las medidas de liberalización y de estabilidad macroeconómica no se toman sin riesgos. El «efecto tequila» de México en 1995, la crisis asiática de 1997 o las actuales crisis turca y argentina ponen de relieve la vulnerabilidad macroeconómica de aquellos países cuyo tejido productivo es a menudo incapaz de afrontar un entorno en constante cambio y/o de encarar la competencia ya sea de productos superiores tecnológicamente provenientes de los países desarrollados o de productos más baratos de otros países en vías de desarrollo.

La globalización y liberalización económica también está contribuyendo al incremento de las desigualdades sociales y territoriales en muchos de los países que han liberalizado su economía. Desde la perspectiva social, hay síntomas de una creciente desigualdad, llevando a la exclusión social (Dowling, 1999). Los aumentos de la productividad y el crecimiento, cuando ocurren, están más relacionados que nunca con el progreso tecnológico. El establecimiento de nuevas plantas productivas o de nuevos métodos de producción agrícola puede generar una mayor productividad y eficiencia, pero frecuentemente a expensas del empleo. Este crecimiento sin empleo está contribuyendo a la exclusión de un gran número de trabajadores no cualificados y a la expansión de la economía informal, tanto en el mundo desarrollado como en aquellos países en vías de desarrollo (Schneider y Enste, 2000). Como consecuencia, la nueva economía que está surgiendo del proceso de globalización está caracterizada por una mayor polarización social. La división entre aquellos asalariados altamente cualificados y con sueldo estable y la cada vez mayor clase inferior de trabajadores precarios y de trabajadores de la economía informal parece estar creciendo a mayor ritmo que nunca (Esping-Andersen, 1999: 10).

Desde el punto de vista territorial, sólo un limitado número de espacios parece estar sacando provecho de las nuevas oportunidades que brinda el proceso de globalización. En general, las regiones más prósperas tienden a ser aquellas que tienen algo que ofrecer a mercados que se expanden más allá del tradicional ámbito local y regional. Las regiones ganadoras se pueden dividir en tres categorías:

- a) **Grandes regiones metropolitanas:** las grandes aglomeraciones urbanas tanto del mundo desarrollado como en vías de desarrollo están concentrando mucha de la actividad en servicios de alto valor añadido. Los servicios empresariales, financieros, inmobiliarios y de seguros se están agrupando más que nunca en las grandes regiones urbanas, al igual que las sedes centrales de las grandes empresas (Taylor y Walker, 2001). Las economías de aglomeración resultantes de dicha concentración de factores de producción están llevando a la atracción tanto de actividades de investigación y desarrollo como de diseño por parte de las grandes metrópolis globales. La IED también está recayendo masivamente en las grandes áreas metropolitanas. La Ciudad de México, junto con el Estado de México que la rodea, recibió más del 60 por ciento de toda la IED en México entre 1994 y 2000; Madrid también atrajo más del 60 por ciento de todo el flujo de IED que llegó a España en ese mismo período. Sin embargo, tal y como mencionamos anteriormente, este dinamismo de las grandes áreas urbanas no supone en absoluto que todos sus habitantes se hayan beneficiado de modo similar. La mayoría de las grandes aglomeraciones urbanas en todo el planeta está sufriendo la aparición de la economía dual, en la cual la riqueza y los trabajos altamente productivos coexisten con graves estados de necesidad económica y social, con un sector informal cada vez mayor y con trabajos precarios y mal pagados en el sector servicios.

-
- b) **Regiones industriales intermedias:** el segundo grupo de territorios que parece estar sacando provecho de la mayor movilidad de los factores de producción alrededor del mundo son las regiones industriales intermedias. Este tipo de áreas cuenta con ventajas de capital humano y de accesibilidad respecto a las regiones más periféricas, lo que las convierte en un destino más atractivo para la llegada de nuevas inversiones industriales. Los estados y provincias de las Montañas Rocosas de Estados Unidos y Canadá están atrayendo grandes inversiones industriales que huyen de las grandes áreas congestionadas del Este y de los Grandes Lagos. En Europa, numerosas regiones industriales del centro de Italia o del sur de Alemania y Francia están experimentando una tendencia similar. Desde el punto de vista global, las regiones más avanzadas de los países en vías de desarrollo también pueden considerarse regiones industriales intermedias. Este es el caso de los estados mexicanos fronterizos con Estados Unidos, o de Sao Paulo y los estados sureños de Brasil, de Maharashtra en India así como, y sobre todo, de las provincias costeras de China. La combinación de salarios bajos, una fuerza laboral relativamente cualificada y accesibilidad a los mercados las ha hecho convertirse en los principales objetivos de inversión industrial. Gran parte de la producción en serie de hoy en día se concentra en estas áreas.
- c) **Regiones turísticas:** entre aquellas regiones de los países en vías de desarrollo que han logrado encontrar su nicho de mercado en la economía globalizada se encuentran las regiones turísticas. Lugares como Cancún, en México, o Bali, en Indonesia, han conseguido un gran éxito gracias a la capacidad que han demostrado para atraer a un gran número de turistas de todo el mundo. Otros lugares, sin alcanzar un éxito similar a las anteriores, han establecido una industria turística sana y relativamente próspera.

Sin embargo, las áreas dinámicas en el mundo globalizado tienden a ser las excepciones a la regla. Lo más frecuente es que las regiones y localidades pasen apuros para adaptar su tejido económico a las nuevas condiciones. La globalización ha hecho más variada la actividad económica, y la ventaja competitiva de la que disfrutaban algunos territorios en el pasado, ya fuera como resultado de sus condiciones peculiares o por su proximidad a las materias primas, ha pasado a tener cada vez menor importancia. Los avances en tecnología y en informática están contribuyendo a dispersar la producción industrial y agrícola. Un menor grado de descentralización ocurre en los servicios, aunque el destino del mercado de servicios está a menudo ligado al dinamismo de la actividad económica de otros sectores. Como consecuencia, las regiones industriales tradicionales, áreas agrícolas y regiones sin una clara ventaja competitiva se están encontrando con dificultades a la hora de conquistar nuevos mercados, y sus empresas a menudo están perdiendo cuota de mercado en sus propios mercados tradicionales como resultado de la apertura de las economías nacionales a la competencia. Las empresas industriales de producción básica y en cadena que habían sobrevivido y a menudo prosperado en condiciones de monopolio u oligopolio en los diferentes mercados nacionales están en muchos casos viniéndose abajo debido a la presión de la competencia. Las regiones agrícolas tradicionales han visto cómo sus mercados han sido invadidos de productos agrícolas más baratos provenientes de regiones tecnológicamente más avanzadas, y áreas con un gran potencial agrícola tienen que lidiar con un mercado alimenticio mundial imperfecto y relativamente cerrado.

La consecuencia de estos procesos económicos de hoy en día es una mayor polarización económica y social a nivel mundial. Mientras que algunas economías nacionales tales y como las del sudeste asiático, China o Irlanda han prosperado bajo las nuevas condiciones, la mayoría de las economías de Africa y del sur de Asia se están distanciando cada vez más de los círculos económicos mundiales. En numerosos países africanos, el PIB *per cápita* en términos reales es menor a lo que era hace tres décadas. En Latinoamérica, el resultado ha sido variado. México, pese a sus crisis periódicas, ha sacado provecho de su integración en el Tratado de Libre Comercio norteamericano (TLC). A

Chile también le ha ido relativamente bien. En cambio, Ecuador, Venezuela y ahora Argentina han tenido pésimos comportamientos económicos.

La polarización económica mundial también se ve reflejada dentro de cada país. Las diferencias regionales en cuanto a la capacidad de adaptación al nuevo contexto económico está llevando a una mayor concentración de la actividad económica y de la riqueza en unas pocas regiones y, por tanto, a un aumento de las divergencias económicas dentro de cada Estado. Como resultado, los desequilibrios económicos están creciendo tanto en los países de ingresos más altos, como en los de los más bajos o los medios. El cuadro 1 nos presenta la evolución de la varianza del logaritmo neperiano del PIB *per cápita* regional en una selección de países desarrollados y en vías de desarrollo entre 1980 y 2000 o el último año para el que existe información. Conviene destacar una serie de puntos de este cuadro. El primero es la diferencia entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo en cuanto al tamaño de sus disparidades internas. En 2000, las disparidades económicas internas de Brasil, India o México eran dos veces superiores a aquéllas observadas en España y tres veces superiores a las de Francia o Estados Unidos. Segundo, todos los países incluidos en la muestra, con la excepción de Brasil, han sufrido un aumento de los desequilibrios económicos internos desde 1980. Sin embargo, mientras que en países como Estados Unidos, Francia y Alemania la polarización económica tuvo lugar en los años ochenta, el mayor crecimiento en los desequilibrios de aquellos países de ingresos más bajos ha tenido lugar durante los años noventa. Entre 1990 y 2000, la varianza del logaritmo del PIB *per cápita* regional ha crecido un 1,3 por ciento en Brasil, 3 por ciento en Italia, 11,6 por ciento en España, 13,7 por ciento en México y casi un 17 por ciento en India (cuadro 1).

Cuadro 1. Varianza del logaritmo del PIB *per cápita* regional en distintos países del mundo (1980-2000)

	1980	1990	% variación 1980-1990	2000	% variación 1990-2000
Países desarrollados					
Estados Unidos	0.136	0.152	11,38	0.148 ^a	-2,35
Francia	0.137	0.150	9,12	0.143 ^b	-4,28
Alemania ^c	0.184	0.188	2,47	0.186 ^b	-1,12
Italia	0.265	0.269	1,48	0.277 ^b	3,03
España	0.207	0.199	-3,87	0.222 ^b	11,59
Países en vías de desarrollo					
Brasil	0.588	0.488	-17,15	0.494 ^b	1,33
India	0.352	0.377	7,09	0.441 ^b	16,96
México	0.388	0.383	-1,45	0.435	13,71

^a 1999; ^b 1998; ^c sólo la antigua República Federal de Alemania.
Fuente: elaboración propia con datos de procedencia diversa.

Con frecuencia, la polarización interna ha coincidido con la apertura de las economías en aquellos países. Mientras que en México los años setenta y principios de los ochenta se habían caracterizado por una reducción de las disparidades económicas internas, la apertura de las fronteras al comercio a partir de 1985 llevó a una concentración cada vez mayor de la actividad económica en la ciudad de México y en los estados fronterizos con Estados Unidos. (Sánchez-Reaza y Rodríguez-Pose, 2002). De igual modo, el aumento de las disparidades regionales en Brasil ha coincidido con la progresiva apertura que la economía nacional ha experimentado desde el comienzo de los años noventa (Azzoni, 2001).

La combinación de mayores desigualdades sociales y territoriales y de una mayor concentración de actividad de alto valor añadido en las regiones centrales y otras pocas áreas periféricas que han encontrado su nicho de mercado en la economía global está dejando en una situación precaria a numerosas áreas del mundo, especialmente a muchas de las más pobres. La apertura de las fronteras, y por consiguiente el mayor grado de competencia, está provocando rápidos procesos de reestructuración económica en los que los avances tecnológicos e informáticos están llevando a la sustitución del empleo en los sectores formales (especialmente en la industria). Los trabajadores poco cualificados y de menor nivel de educación encuentran cada vez más dificultades para ser contratados, o se les fuerza a trabajar en puestos de bajo valor añadido en el sector servicios o en el sector informal. Además, la apertura de las fronteras al comercio exterior deja indefensos a los sectores menos competitivos de muchas regiones y los obliga a competir en precios. La consecuencia general de estas tendencias es un cambio de la convergencia a la divergencia territorial y la exclusión cada vez mayor de los trabajadores menos cualificados. Además, la aparición de economías duales en muchas partes del mundo relativamente prósperas está contribuyendo a reducir el número de aquellos que disfrutaban de trabajos dignos. De este modo, las formas precarias de empleo que están en contraposición con la meta primordial de la OIT de alcanzar el empleo decente son precisamente las únicas que están creciendo en muchas partes del mundo. La falta de preparación de muchos trabajadores junto con la capacidad limitada de las empresas y regiones de ofrecer productos y servicios a unos mercados cada vez más globalizados está contribuyendo al rápido crecimiento del sector informal y de formas de empleo atípico, como el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial, el autoempleo, y el trabajo en el hogar. De este modo, mucha gente y partes enteras del mundo se ven sometidos a un círculo vicioso en el que pasan a depender cada vez más de actividades económicas sobre las que tienen poco o ningún control.

3. La necesidad de estrategias alternativas de desarrollo

¿Qué opciones le quedan a la gente, empresas y regiones con dificultades para competir en una economía global? ¿Qué se puede hacer para invertir el círculo vicioso que se da en la actualidad y contribuir a generar más trabajo, y trabajo de la calidad adecuada? Cualquier solución a los problemas de desarrollo planteados por la globalización pasa por la adopción de estrategias que contribuyan a la compensación de las debilidades que limitan el potencial económico de los individuos, empresas y territorios de todo el mundo. Esto significa hacer a los individuos, empresas y sociedades más conscientes (y capaces de reaccionar) ante los retos presentados por las nuevas condiciones económicas. Una mayor capacidad de reacción ante los desafíos globales implica esencialmente dotar a los individuos, empresas y territorios de los factores necesarios para permitirles colocar su formación, productos o servicios en el mercado global y competir con los demás.

No existe un modo simple y universal de enfrentarse a estos problemas planteados por la globalización. Debido a su diferente naturaleza, los individuos, empresas y territorios han de adoptar diferentes estrategias económicas y sociales. Dado el enfoque de este informe, nos ocuparemos exclusivamente de las posibilidades abiertas a los territorios. Sin embargo, incluso en el nivel territorial, no existe una única estrategia que sea susceptible de ser aplicada a cualquier área o región, más allá del contexto local. La experiencia ha mostrado que la mera reproducción de políticas de desarrollo en diferentes contextos tiene con frecuencia escaso impacto en la creación de desarrollo sostenible y de empleo de larga duración. Las políticas puestas tradicionalmente en marcha con el fin de conseguir el desarrollo económico han tendido a seguir el mismo patrón. Estas han consistido normalmente en políticas de oferta, centradas bien en la infraestructura o bien en la atracción de industrias o inversión extranjera directa. La lógica subyacente detrás de esta visión era la idea de que la raíz de los problemas de muchas áreas retrasadas era su difícil accesibilidad o la ausencia en ellas de empresas que pudieran articular a su alrededor un

tejido industrial dinámico y generar cambios tecnológicos. De este modo, hasta muy recientemente las políticas de creación de empleo y de desarrollo se han venido articulando a lo largo de dos ejes. El primer eje era la dotación de infraestructuras. Los supuestos grandes beneficios que la inversión en infraestructura traía consigo según algunos investigadores (por ejemplo Aschauer, 1989), contribuyeron a alimentar la creencia de que mejorar la accesibilidad era la solución para las áreas retrasadas. Las políticas de empleo y desarrollo se articularon de este modo alrededor de la construcción de autopistas, acueductos, oleoductos, líneas telefónicas e inversiones en otras infraestructuras. Sin embargo, una fuerte inversión en infraestructuras no siempre ha dado paso a los resultados esperados. Uno de los casos más espectaculares del fracaso de este tipo de enfoque ha sido el Mezzogiorno italiano, en donde, a pesar de cuarenta años de fuerte inversión en infraestructuras por parte del gobierno italiano, la diferencia de ingresos entre el norte y el sur del país se mantiene al mismo nivel que antes de que empezara esta intervención en los primeros años de la posguerra (Trigilia, 1992). A una mayor escala, diversos estudios recientes también han cuestionado la efectividad de la inversión en infraestructuras como una estrategia de desarrollo sostenible. Las investigaciones a nivel europeo de Martin (1999) y de Vanhoudt *et al.* (2000) han puesto de relieve los rendimientos negativos o constantes de la inversión en infraestructuras.

El segundo eje se articula alrededor de las políticas de arriba abajo (*top-down*) basadas en la industrialización. Estas políticas tampoco han tenido particularmente un gran éxito. La introducción o atracción de grandes empresas a áreas con un tejido industrial débil, en combinación con otras políticas de desarrollo, ha sido sólo en unos pocos casos, como en el de algunos países del sudeste asiático, clave para el despegue económico de dichas áreas (Storper, 1997). Pero el número de fracasos excede el de éxitos. Una vez más, el caso del Mezzogiorno italiano viene a la memoria. El establecimiento durante los años sesenta y setenta de astilleros, refinerías, fábricas de automóviles y plantas químicas en áreas del sur de Italia con un tejido industrial interno relativamente débil no llevó a la deseada industrialización del sur del país (Viesti, 2000). Las empresas atraídas desde el norte hacia el sur por los paquetes de incentivos ofrecidos por el gobierno italiano no lograron crear a su alrededor las relaciones industriales y las redes que podrían haber provocado el crecimiento económico sostenible y la creación de empleo. Un marco institucional y económico local inadecuado representó una barrera para la creación de redes de proveedores locales alrededor de grandes empresas «importadas» (Trigilia, 1992). Como consecuencia, la mayoría de estos grandes complejos industriales permaneció distanciada de sus entornos locales, como «catedrales en el desierto» cuyos principales proveedores y clientes se encontraban fundamentalmente en otros lugares, y no en las áreas cercanas (Lipietz, 1980). Después de la desaparición de los paquetes de incentivos que habían llevado a alojar dichas empresas en el sur, las empresas con pérdidas, que eran la gran mayoría de las llamadas «catedrales en el desierto», se dejaron morir *in situ* o se trasladaron de nuevo al norte.

Las políticas de industrialización llevadas a cabo en otras partes del mundo también han fracasado a la hora de brindar los resultados esperados. Muchas de las empresas localizadas en las ciudades y regiones menos desarrolladas de Francia o España, según la teoría de los polos de desarrollo de Perroux (1957), no han provocado los efectos dinámicos y de innovación esperados que se suponían estaban en la raíz del desarrollo sostenible (Cuadrado Roura, 1994). Por su parte, en la mayoría de países latinoamericanos que siguieron las políticas industriales de sustitución de importaciones hasta mediados de la década de los ochenta o principios de los noventa, se han alcanzado resultados semejantes. La protección de los mercados nacionales a fin de promover un mayor consumo local y, a un menor nivel, la aparición de industrias intermedias y de capital llevó a la creación de una base industrial relativamente grande en países como México, Brasil, Argentina o Chile (ver Hernández Laos, 1985; Cano, 1993). Sin embargo, la presencia de mercados cautivos, de prácticas monopolísticas y de oligopolio y de un proteccionismo que duró más de lo necesario hicieron de gran parte de la base industrial de esos países poco

competitiva de acuerdo a los estándares mundiales. Los consumidores acabaron asumiendo la mayor parte del coste de pagar precios altos por productos calidad inferior, en general, a aquellos disponibles en los mercados internacionales (Love, 1994; Cárdenas, 1996). La apertura de las fronteras a la competencia en Latinoamérica dejó ver claramente las debilidades de la base industrial de los países latinoamericanos y ha llevado al desmoronamiento de las industrias y a la pérdida de numerosos puestos de trabajo industriales (Rodríguez-Pose y Tomaney, 1999; Dussel Peters, 2000).

Existen numerosas y variadas razones para explicar el fracaso de las políticas tradicionales de desarrollo. Algunas de ellas no tienen nada que ver con el diseño y la puesta en práctica de tales políticas. En algunas partes, una base pobre o deficiente de mano de obra puede ser el obstáculo para el desarrollo. En otras, las estructuras económicas locales obsoletas son las que han puesto en peligro los esfuerzos destinados al desarrollo. Unos contextos sociales e institucionales inadecuados también se han identificado como posibles razones que expliquen la pobre actuación de algunas políticas tradicionales (North, 1991; Rodríguez-Pose, 1999). Aun así, tan importantes como los factores externos, y si no más que ellos, son los factores relacionados con el diseño y la puesta en práctica de las políticas. Entre estos factores, cabe destacar primero el desequilibrio interno de la mayor parte de las políticas tradicionales de desarrollo. La lógica detrás de la mayoría de dichas políticas era la de concentrarse en lo que se percibía como las disfuncionalidades más importantes para el desarrollo, con la idea de que, una vez resuelto el problema, se conseguiría el desarrollo sostenible. Esto es, si se percibía que la principal disfuncionalidad era una accesibilidad deficiente, una fuerte inversión en transportes y comunicaciones podría solucionar el problema de la accesibilidad y, como consecuencia, generar dinamismo económico interno y atraer inversión extranjera. Del mismo modo, se consideraba que la debilidad de los tejidos productivos locales se podrían abordar por medio de la atracción de grandes empresas a dicha localidad o región, que crearían de este modo empleo directo e indirecto, generando transferencias y *spillovers* tecnológicos, y contribuyendo a la formación de un espíritu empresarial. Sin embargo, el resultado de la puesta en práctica de políticas de desarrollo desequilibradas ha sido normalmente decepcionante. Una fuerte inversión en infraestructuras, con escaso hincapié en otros factores de desarrollo, tales como el apoyo a las empresas locales, la mejora de la calidad de la mano de obra o la difusión y asimilación de la tecnología, ha provocado con frecuencia una accesibilidad imperfecta a los mercados. Mientras que las empresas locales, como resultado de su bajo nivel de competitividad, lo han pasado mal para ganar terreno en los mercados exteriores, las empresas más competitivas de fuera sí se han beneficiado de una mayor accesibilidad a las áreas más atrasadas, haciéndose con una mayor cuota de esos mercados y expulsando de ellos a muchas de las empresas locales (ver gráfico 1). Por su parte, la acostumbrada confianza en la inversión exterior ha llevado a resultados parecidos. En vez de dinamizar su entorno, y multiplicar rápidamente los efectos positivos, los grandes complejos industriales traídos de otros lugares se han visto atraídos con frecuencia por los incentivos y subsidios y han tendido a promover una mayor dependencia hacia los actores económicos externos (ver gráfico 1) (Rodríguez-Pose y Arbix, 2001).

El segundo factor interno que está detrás del fracaso de las políticas tradicionales de desarrollo ha sido la tendencia a calcar políticas de diferentes partes del mundo, sin prestar atención a las condiciones económicas, sociales, institucionales y políticas locales. Aquellas políticas que se consideraba que habían tenido éxito en algún caso específico eran puestas en práctica en diferentes contextos casi sin ninguna alteración. Los departamentos de planificación nacional y desarrollo, al igual que algunas organizaciones internacionales, eran los mayores culpables de la repetición de las llamadas «mejores prácticas». Así, las condiciones económicas, sociales e institucionales de distintos ámbitos locales menguaron la efectividad de las mejores prácticas y en muchos casos llevaron al fracaso de políticas que habían tenido éxito en otros lugares. Además, la confianza en políticas de arriba abajo importadas han contribuido a alienar a una población local cuya visión del futuro de la economía de su territorio rara vez ha sido escuchada (Vázquez Barquero, 1999).

El fracaso de las políticas tradicionales de arriba abajo, junto con los retos generados por la globalización, ha llevado a los expertos a replantearse seriamente la validez de los esfuerzos realizados para el desarrollo. El resultado de esta reconsideración durante la última década y media ha sido la aparición de una serie de medidas innovadoras de desarrollo de abajo arriba (*bottom-up*), que se han agrupado bajo el término de desarrollo económico local (DEL) (Stöhr, 1990; Amin, 2000). Aunque el cambio desde políticas centralizadas de arriba abajo al enfoque de abajo arriba del DEL no ha ocurrido de un día para otro, ni se ha basado en un modelo teórico claramente definido, los planteamientos de desarrollo hechos a la medida de cada territorio ha ido ganando terreno progresivamente como la base para nuevas estrategias de desarrollo.

¿Qué es el DEL? Se han dado muchas definiciones de desarrollo económico local. Aun así, la falta de un modelo teórico claramente definido y el hecho de que muchas de las fuentes de inspiración del DEL se hayan desarrollado a partir de la experiencia e imitación ha impedido la aparición de una definición generalmente aceptada. Por tanto, las estrategias de DEL tienden a recurrir a los rasgos distintivos de este enfoque para especificar su contenido. White y Gasser (2001) determinan cuatro rasgos básicos que caracterizan las estrategias de DEL: *a)* necesitan de la participación y el diálogo social; *b)* se basan en un territorio; *c)* implican la movilización de los recursos y ventajas competitivas locales, y *d)* son realizados y gestionados localmente. Todas estas cuatro características se incluyen en la definición de DEL utilizada por el *Programa de Desarrollo Económico Local* de la OIT, que considera el DEL como «un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica» (OIT, 2002).

Las mayores diferencias existentes entre el DEL y la visión tradicional de arriba abajo están resumidas en el cuadro 2 y se refieren a cinco aspectos. Primero, mientras que en los enfoques tradicionales de arriba abajo la toma de decisiones acerca de dónde poner en práctica las estrategias de desarrollo recae sobre los planificadores del gobierno central, con apenas implicación de los actores locales, las prácticas de DEL favorecen el fomento del desarrollo a base de utilizar el potencial económico y la ventaja competitiva peculiar de cada espacio. De este modo, la iniciativa acerca de la estrategia de desarrollo a seguir se toma de modo local o con un gran apoyo local. Segundo, como resultado de dónde y cómo se toman las decisiones, las políticas tradicionales se han diseñado, gestionado y puesto en práctica normalmente desde y por los ministerios o las agencias del gobierno central. La intervención de los actores locales en las estrategias de DEL implica, por el contrario, un grado mayor de coordinación vertical y horizontal por parte de todos los actores involucrados. La coordinación vertical supone la sincronización de las instituciones locales, regionales, nacionales y supranacionales o internacionales. La coordinación horizontal comprende a los actores públicos y privados preocupados por los asuntos de desarrollo (cuadro 2).

La tercera diferencia fundamental hace referencia al tipo de planteamiento adoptado sobre el desarrollo. Las políticas tradicionales solían tender a adoptar un enfoque sectorial. Unos de los principales objetivos de estas medidas era el fomento de sectores industriales concretos que contribuyeran a generar un dinamismo económico. En cambio, el DEL utiliza un planteamiento territorial como modo de alcanzar el desarrollo. De este modo, el diagnóstico de las condiciones económicas, sociales e institucionales particulares a cada territorio y la identificación del potencial económico local son la base sobre la que se construye cualquier estrategia de desarrollo. Estrechamente relacionada con el enfoque sectorial de la mayoría de las políticas tradicionales de desarrollo se encuentra el desarrollo de grandes proyectos industriales de los que se esperaba que promovieran una actividad económica adicional y crearan las redes y cadenas de valor necesarias para lograr el

desarrollo sostenible. Los problemas de este tipo de prácticas ya han sido mencionados anteriormente, y obligaron a los ejecutores de DEL a identificar y utilizar el potencial de desarrollo económico de cada área y a estimular el ajuste progresivo del sistema económico local de acuerdo a los cambios de las condiciones económicas (cuadro 2).

Finalmente, ambos enfoques se diferencian también por su manera de atraer actividad económica. Mientras que los enfoques tradicionales habían confiado básicamente en las ayudas financieras, paquetes de incentivos y subsidios a la hora de atraer y mantener la actividad económica, el DEL tiende por lo general a evitar tales incentivos y a concentrarse en la mejora de las condiciones básicas para el desarrollo y atracción de mayor actividad económica.

Cuadro 2. Principales diferencias entre las políticas tradicionales de arriba abajo y los enfoques de abajo arriba adoptados por el DEL

Políticas tradicionales de desarrollo	Desarrollo económico local
1. Enfoque de arriba abajo en el que las decisiones sobre en qué áreas se necesita intervenir se toman desde el centro	1. Promoción del desarrollo en todos los territorios con la iniciativa tomada con frecuencia desde abajo
2. Gestionadas desde la administración central	2. Descentralizado, coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno y coordinación horizontal entre organismos públicos y privados
3. Enfoque sectorial para el desarrollo	3. Enfoque territorial para el desarrollo (localidad, <i>milieu</i>)
4. Desarrollo de grandes proyectos industriales, que habrán de fomentar otras actividades económicas	4. Utilización del potencial de desarrollo de cada área, a fin de fomentar un ajuste progresivo del sistema económico local a los cambios del entorno económico
5. Ayudas financieras, incentivos y subsidios como principales elementos de atracción de la actividad económica	5. Provisión de las condiciones clave para el desarrollo de la actividad económica

Fuente: elaboración propia.

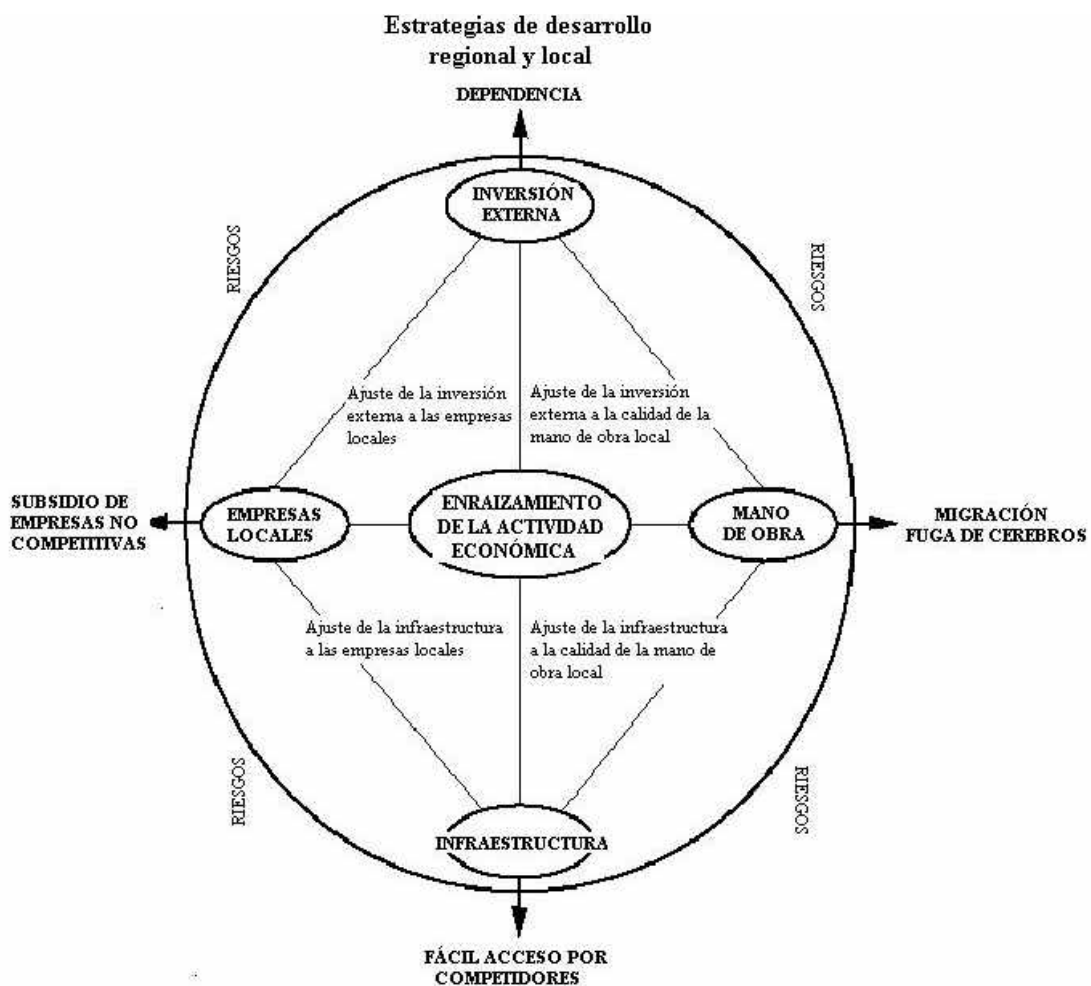
Según Vázquez Barquero (1999), las estrategias de DEL se estructuran normalmente sobre una triple combinación que incluye el desarrollo de *hardware*, *software* y *orgware* económico. En el fomento del *hardware* intervienen muchos factores comunes a las políticas de desarrollo tradicionales, tales como la provisión de infraestructuras básicas, incluyendo el establecimiento de redes de comunicación y transportes, espacio industrial y la infraestructura necesaria para el desarrollo del capital humano (que incluye los servicios de educación, salud y cultura).

El desarrollo del *software* conlleva el diseño y la puesta en marcha de estrategias integrales de desarrollo local. Basándose en el diagnóstico de cuáles son las ventajas comparativas y las disfuncionalidades en cada espacio, los actores económicos locales, frecuentemente con la participación de expertos externos, definen y construyen una estrategia integral para realizar dicho potencial. Estas estrategias se articulan normalmente alrededor de cuatro ejes: la mejora de la competitividad de las empresas locales, la atracción de inversión externa, la mejora del capital humano o de la formación de la mano de obra y la construcción de infraestructura (gráfico 1). La aspiración básica es la de crear una estrategia de desarrollo local equilibrada e integral con el fin de arraigar la actividad económica en un territorio. Desde este punto de vista, cualquier intervención en alguno de dichos ejes se incluirá en un marco estratégico global con el propósito de enraizar la actividad económica a un área concreta, en unos tiempos en los que dicha actividad económica es cada vez más móvil, como forma de realizar el potencial económico de cada

territorio. Esto significa establecer una estrategia integral y equilibrada en la que cualquier esfuerzo realizado para atraer inversión externa se complemente con medidas similares y coordinadas destinadas a la mejora del tejido económico, de la infraestructura y de los recursos humanos locales. De igual modo, las mejoras en la mano de obra han de ser coordinadas y sincronizadas con el esfuerzo realizado para ayudar a las empresas locales, para mejorar la infraestructura y para atraer recursos del exterior (gráfico 1), y así sucesivamente. Esto sólo se puede conseguir por medio de la implicación de los actores políticos, sociales y económicos en los procesos de planificación y desarrollo y de un cuidadoso análisis del potencial económico de cada área.

El riesgo de errar al identificar correctamente las ventajas competitivas y las disfuncionalidades, o de poner en marcha la estrategia de un modo deficiente es bastante alto. Por ejemplo, un excesivo empeño por atraer inversión externa probablemente aumentará la dependencia del área respecto a los actores económicos externos. De igual modo, la mejora de la educación y formación de la población, sin una mejora similar de la competitividad de las industrias locales o sin la atracción de recursos foráneos puede resultar en una falta de armonía entre la oferta educativa y la demanda laboral, generando insatisfacción y posiblemente la fuga de cerebros o emigración de la mano de obra cualificada. Y la mejora de la competitividad de las industrias locales no complementada con una mejora similar de las capacidades de la mano de obra o con la atracción de inversión externa puede poner en peligro la capacidad de las empresas locales de generar y asimilar la innovación en el medio y largo plazo, y de este modo debilitar su capacidad competitiva (gráfico 1).

Gráfico 1. Las bases y riesgos de las estrategias de DEL



El diseño y la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo local equilibrada puede contribuir a la generación de desarrollo sostenible y a la creación de empleo. Además, a base de hacer que toda actividad económica que tenga lugar en un territorio dependa de las condiciones locales, y a base de gestionar la estrategia localmente, se puede inferir que el empleo creado será probablemente de mayor calidad, en el medio y largo plazo, que en el caso de que la generación de empleo se deje en manos exclusivamente de las empresas locales con poca o ninguna ventaja competitiva y, de este modo, en una situación muy precaria en el mercado, o en manos de las empresas de fuera con poca o ninguna relación con la localidad (Rodríguez-Pose, 1999).

Finalmente, cualquier estrategia de DEL también supone el desarrollo de lo que Vázquez Barquero (1999) llama *orgware*, esto es, la mejora de la capacidad de las instituciones y organizaciones de diseñar, poner en marcha y controlar toda la estrategia de desarrollo. El desarrollo de *orgware* va más allá de la mera coordinación vertical y horizontal de los diferentes niveles de gobierno y de los actores públicos y privados, pues implica el dar un papel más destacado a la sociedad local, a base de incentivar mayor voz y voto en lo que a su propio destino se refiere. Este fortalecimiento local contribuye al desarrollo de la sociedad civil y también fomenta la formación de redes y asociaciones, que son el fundamento del progreso económico y social. Asimismo, sin embargo, también se ha de tener en cuenta que, aunque el fortalecimiento de las sociedades locales es un elemento crucial en cualquier estrategia de DEL, no se puede considerar como su principal o única meta, sino básicamente como un medio para conseguir el fin de lograr el desarrollo sostenible, generando empleo y un mayor dinamismo económico.

En general, existen numerosas ventajas ligadas a la adopción de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado, en comparación con el recurso a los programas de desarrollo tradicionales. Y estas ventajas son cercanas al objetivo prioritario de la OIT. Las ventajas se pueden dividir entre sociales y económicas. Las sociales incluyen:

- a) Las estrategias de DEL fortalecen la sociedad local y generan diálogo social. Actores que viven y trabajan en partes del mundo en las que hasta hace poco tenían poca voz y control sobre la actividad económica que tiene lugar en su territorio, a base de recurrir a estrategias del DEL, comienzan a adoptar una postura más proactiva respecto a su propio destino.
- b) Las estrategias de DEL contribuyen a hacer más transparentes y responsables de sus actos a las instituciones locales, así como al desarrollo de la sociedad civil local.

Desde el punto de vista económico, las ventajas de este enfoque son, al menos, tan importantes como las anteriores, sino más:

- a) Las estrategias de DEL, debido a su objetivo de fomentar la actividad económica en un territorio y de hacer que aquellas actividades localizadas en él dependan de las condiciones económicas concretas de cada espacio y de sus ventajas competitivas y comparativas, generan empleo en empresas con mayor capacidad de soportar los cambios del entorno económico global.
- b) Las estrategias de DEL, como resultado de la implicación de los actores económicos locales y del arraigamiento de la actividad económica en un territorio, también contribuyen a la mejora general de la calidad del empleo. Esto es, a la génesis de trabajo decente.

Sin embargo, también se ha de tener en cuenta que hay algunas desventajas asociadas con las políticas de DEL y que el DEL conlleva riesgos. El principal inconveniente de esta estrategia es que puede requerir mucho tiempo. El desarrollo de las alianzas locales y la coordinación de los agentes empresariales entre ellos y con otros actores sociales requiere un enorme esfuerzo institucional y lleva mucho tiempo antes incluso de que puedan comenzarse los procesos de desarrollo propiamente dichos. E, incluso cuando ya están constituidas las instituciones locales clave, no se garantiza el éxito a corto plazo, y ni siquiera a medio o largo plazo. También existe el riesgo de no ser capaz de identificar, diseñar o poner en práctica la estrategia de desarrollo más adecuada. La implicación de los actores locales tiene numerosas ventajas, como el fortalecimiento de la sociedad local y la mayor transparencia, responsabilidad y cercanía de aquellos que han de contribuir al proceso de desarrollo y que a la larga se beneficiarán mayormente de él. También anima a la población local en general, y a los actores económicos en particular, a tomar una postura más activa respecto a su futuro y a asumir más riesgos. Sin embargo, la mera implicación de los agentes locales no es suficiente para la selección de las estrategias adecuadas y técnicamente correctas para cada espacio. En algunos casos, podría incluso desembocar en estrategias de desarrollo desequilibradas, cuya capacidad de provocar el desarrollo sostenible a medio plazo es cuestionable. El deseo público de «curas milagrosas» y/o resultados rápidos, frecuentemente en combinación con la presencia de políticos populistas, puede llevar a la adopción de políticas muy visibles a corto plazo y a rechazar estrategias más equilibradas, cuyo impacto a largo plazo pueda parecer menos atractivo a grandes sectores del público.

4. La OIT y las estrategias de DEL

El reciente florecimiento de estrategias de DEL por todo el mundo ha venido acompañado del progresivo recurso a herramientas de desarrollo relativamente nuevas y a los métodos que éstas llevan ligadas. Ya ha pasado el tiempo en el que los programas y proyectos de desarrollo se basaban exclusivamente en las infraestructuras o en la atracción de grandes empresas. Las nuevas herramientas de desarrollo en el mundo globalizado combinan las inversiones tradicionales en *hardware* con una serie de elementos enfocados a estimular el potencial económico de cada espacio y a promover el desarrollo endógeno. En primer lugar y ante todo, estas herramientas relativamente novedosas consisten en múltiples medidas dirigidas a desarrollar pequeñas y medianas empresas (PYME). Estas medidas incluyen planteamientos acerca de la propiedad (áreas de trabajo gestionadas, incubadoras, áreas de trabajo temáticas — parques tecnológicos, científicos y médicos), servicios de innovación y de apoyo empresarial, la mejora de los recursos humanos y el acceso al capital (subvenciones, créditos, opciones). Dichas medidas, enfocadas al fomento de las PYME, suelen venir acompañadas de programas y políticas destinados a la construcción y fortalecimiento de la capacidad de éstas, gracias a estrategias de inclusión, o de medidas para integrar el empleo y la política de desarrollo económico, tales como proyectos sobre mercados de trabajo intermedios, relaciones de empleo o servicios de apoyo. Las iniciativas financieras también están jugando un papel importante. Las iniciativas financieras colectivas, las cooperativas de crédito, los sistemas locales de cambio, el microcrédito y la inversión social son algunos de los canales que garantizan a los empresarios locales el acceso al capital. Es común que, junto con el establecimiento de cotas de desarrollo local, se utilicen pactos de empleo territoriales o contratos o asociaciones, según el área, para animar a la creación de asociaciones. Asimismo, también se utilizan normalmente políticas para fomentar la creación y asimilación de la innovación, así como medidas destinadas a la atracción de IED en aquellos sectores relevantes. Por último, se le ha otorgado una gran importancia a la evaluación y control del desarrollo económico local. La medida del progreso respecto a la consecución de objetivos, la recopilación de indicadores, los marcos de evaluación, la evaluación anterior, durante y posterior y la evaluación participativa son algunas de las formas más comunes de evaluar

el desarrollo. La mayoría de las estrategias de DEL incluyen la combinación de varias de estas herramientas integradas en un marco de desarrollo.

La OIT ha sido la Organización internacional más rápida, posiblemente junto con la OCDE, en darse cuenta de la importancia y el potencial del cambio de paradigma del desarrollo. Muchos de los departamentos y unidades de la OIT utilizan ya la mayoría de los métodos y herramientas descritos anteriormente. Existe el *Programa InFocus* sobre *Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas*, que dispone de numerosos programas que cubren todo el abanico de servicios empresariales para PYME de todo el mundo, así como una serie de otras acciones de desarrollo destinadas a mejorar el ámbito legal y las oportunidades de mercado en aquellas áreas en las que opera. Las unidades encargadas de la financiación social y de procurar el acceso de los empresarios al capital han estado particularmente activas estableciendo proyectos. El *Programa InFocus* sobre *Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad* trata acerca de la necesidad de mejorar la calidad de los recursos humanos. El *Programa de Financiación Social* presta una gran variedad de servicios financieros, que incluyen desde el pago a trabajadores emigrantes hasta asociaciones de ahorro y crédito, pasando por ayudas contra la lacra de la deuda y un amplio abanico de operaciones microfinancieras. El *Servicio de Cooperativas*, a través de su *Programa de Desarrollo Económico Local*, diseña y pone en práctica programas de desarrollo local. Algunas unidades del Departamento de Protección Social han desarrollado proyectos adaptados al territorio de protección de trabajadores, tales como servicios de microseguros para trabajadores del sector informal. Hay un *Programa InFocus* sobre *Respuesta a las Crisis y Reconstrucción* que trabaja sobre la creación y/o restauración de las capacidades locales de desarrollo económico e institucional en áreas que acaban de vivir conflictos o desastres naturales. Y programas como el *Universitas* ofrecen un amplio e innovador modo de apoyar a los gobiernos y de entrenar a las instituciones a desarrollar estrategias y prácticas con el objetivo de conseguir un desarrollo duradero y generar empleo digno.

Como resultado, se puede decir que en la OIT, al contrario que en otras organizaciones internacionales, ya se cuenta con la estructura necesaria para montar estrategias integrales de DEL. Sin embargo, a pesar de lo loable de sus esfuerzos destinados a generar desarrollo y a mejorar la calidad de vida, y a pesar también de su buena disposición para adoptar políticas novedosas en contextos difíciles, la OIT se ha visto afectada en el pasado por algunos de los problemas que han limitado la efectividad de las acciones de desarrollo emprendidas por muchas organizaciones internacionales. Algunos de estos factores se encuentran completamente fuera del control de la Organización. Estos factores externos están relacionados con los contextos complicados en los que está operando la OIT. Sin duda, generar empleo, fomentar el espíritu empresarial, crear programas de apoyo empresarial que tengan éxito o poner en marcha proyectos de microfinanciación es más complicado en Centroamérica, Angola, Mozambique, Camboya, Bangladesh o Bosnia y Herzegovina — por mencionar sólo algunas de las áreas en las que la OIT está dirigiendo proyectos destinados a mejorar las condiciones económicas y a generar empleo — que en muchos de los países desarrollados o incluso que en países en vías de desarrollo pero que disfrutaban de un marco social y político más estable. La destrucción total o parcial de los tejidos económicos y sociales de las áreas en donde se aplica el *Programa InFocus* sobre *Respuesta a las Crisis y Reconstrucción* implica que en muchas ocasiones no existan ni siquiera los puntos de apoyo sobre los que se articula la estrategia de desarrollo a largo plazo. En este sentido, la estrategia de ayuda, rehabilitación y reconstrucción utilizada por el *Programa InFocus* es necesaria y apropiada, pero necesita complementarse con un esfuerzo de desarrollo sostenido con el fin de desencadenar el dinamismo económico necesario para situar dichas áreas en el camino adecuado hacia el desarrollo sostenible y el empleo decente. Por su parte, las intervenciones en entornos políticos y sociales más estables también se enfrentan a numerosos retos. Tratar de incluir en el mercado global espacios que han permanecido aislados presenta serios problemas

económicos, sociales, institucionales y culturales que pueden minar la efectividad incluso de la mejor de las estrategias de desarrollo.

Dentro del ámbito de la OIT, se están abordando una serie de factores internos que redujeron el impacto a medio y largo plazo de los programas de desarrollo. Los siguientes subapartados exponen dichos problemas internos y las acciones emprendidas por la OIT para superarlos:

- a) **La tradicional falta de coordinación entre los diferentes departamentos de organizaciones internacionales:** un factor interno común que limita el impacto del esfuerzo llevado a cabo por cualquier organización internacional es la falta de coordinación entre los diferentes departamentos que ejecutan programas en una determinada área del mundo. En el seno de las grandes organizaciones, la cooperación y coordinación entre departamentos se realiza con frecuencia; ocurren *ad hoc* y están a menudo más relacionadas con los contactos personales entre los miembros de los departamentos que con ninguna estrategia institucional. La OIT se está enfrentado a este problema a base de fomentar la colaboración y puesta en común de experiencias entre distintos departamentos y unidades para la elaboración y puesta en marcha de estrategias integrales de desarrollo. Así, la fragmentación tradicional de la OIT se está superando a base de plantear objetivos comunes y de crear departamentos, tales como el *Departamento de Integración de Políticas* y, dentro de él, del *Equipo para el Trabajo Decente*, con un enfoque más territorial y no sectorial como se venía haciendo en el pasado.
- b) **El empeño por conseguir resultados llamativos y a corto plazo:** un segundo factor interno que limita el impacto de la intervención para el desarrollo por parte de las organizaciones internacionales es la excesiva visión a **corto plazo** y la búsqueda de **notoriedad** que parecen dominar muchos de los programas. Las organizaciones internacionales dependen cada vez más de la financiación externa de cara a cumplimentar sus objetivos. Las contribuciones por parte de los departamentos y agencias nacionales o extranjeras y, en una menor medida, de fundaciones privadas han llegado a convertirse en la principal forma de financiación de muchos programas. La dependencia en financiación externa no es negativa y, de hecho, ha contribuido a mantener y a incrementar los recursos para el desarrollo disponibles por todo el mundo. Pero una excesiva dependencia de financiación de donantes desemboca en el problema mencionado anteriormente de falta de coordinación dentro de las mismas organizaciones internacionales e incita a buscar resultados a corto plazo que están en contraposición con la naturaleza a medio y largo plazo del desarrollo sostenible.

Cada una de las distintas agencias de desarrollo y fundaciones privadas responde a agendas y prioridades diferentes, lo que condiciona la naturaleza y los objetivos de los programas para los cuales se dona tal financiación. Algunos gobiernos dan fondos para la mejora de las condiciones de la mujer en el trabajo, otros para la prevención del empleo infantil, otros para obras de infraestructura o para la mejora de la capacidad empresarial. Dada tal diversidad de objetivos y la lógica sectorial que ha inspirado tradicionalmente la división interna del trabajo dentro de las organizaciones internacionales, la financiación por parte de los donantes tiende a confiarse a departamentos concretos. Las prisas y la necesidad de alcanzar resultados tangibles para complacer a los donantes contribuyen aún más al agravamiento de los problemas de coordinación interna de las organizaciones internacionales, de éstas con los agentes económicos e institucionales locales y con otras organizaciones internacionales que operan en el mismo espacio. La necesidad de ofrecer resultados influye en las demandas de los donantes, así como a menudo también en las acciones de las organizaciones internacionales, que tienden a fomentar aquellas secciones de la estrategia de desarrollo que se pueden realizar en un plazo más corto o que pueden reportar mayor visibilidad. En general, esto conlleva el abandono de otras partes

esenciales de la estrategia de desarrollo, debido a que requieren un mayor plazo para su ejecución o a su menor notoriedad. La construcción de infraestructuras, la prevención del empleo infantil o la provisión de créditos para la pequeña y mediana empresa, por mencionar únicamente algunas de las medidas más notorias, son pasos esenciales con el fin de lograr el desarrollo sostenible. Sin embargo, la sola intervención en alguno de esos campos no garantiza que las condiciones que llevaron anteriormente a la existencia del empleo infantil o a la ausencia de las infraestructuras adecuadas sean descartadas en el medio y largo plazo. La consecuencia de la búsqueda de notoriedad es, de este modo, la puesta en práctica de estrategias parciales y desequilibradas, que aumentan el riesgo de dejar indefensas muchas áreas de la economía local y de regresar, así, a la situación original en el medio y largo plazo.

La OIT se ha enfrentado a este problema fomentando el trabajo conjunto con los donantes con el fin de comprometer la financiación a largo plazo y también a base de conjuntar de manera efectiva las financiaciones de distintos donantes en estrategias integrales de desarrollo territorial. De este modo, la OIT cada vez es más capaz de superar los problemas ligados a la visión a corto plazo y a la búsqueda de notoriedad que han limitado el rendimiento de las acciones de desarrollo en el pasado.

- c) **La tendencia a reproducir programas que tuvieron éxito en otros lugares, sin tener en cuenta la diversidad de los contextos locales:** otra consecuencia de la necesidad de satisfacer a los donantes y de las prisas que esto conlleva es la tendencia a reproducir exactamente programas que tuvieron éxito en algún otro contexto local, regional o nacional. Aunque existe cierto consenso entre los investigadores y planificadores acerca de la necesidad de evitar la reproducción de programas en contextos geográficos diferentes, la escasez de recursos y de tiempo obliga a los gobiernos y a las organizaciones a limitarse a hacer a la hora de la verdad precisamente esto. En los últimos años, la OIT ha venido procurando la adaptación de sus programas de desarrollo al contexto local a base de dedicar cada vez más recursos a los principios clave del DEL, tales como la adquisición de un conocimiento completo de las condiciones locales, la sensibilización de los actores locales y el incremento de su participación a través de foros locales u otras maneras similares de involucrar a la población local. En este sentido, la OIT, a través de su experiencia y de la implicación activa de los actores locales, ha ido adaptando programas que han sido probados con éxito en ámbitos territoriales distintos a las diferentes condiciones económicas, sociales e institucionales locales.
- d) **El recurso frecuente a programas de desarrollo de «moda», en detrimento de aquellos menos llamativos pero esenciales:** la necesidad de los donantes de responder a los vaivenes de la opinión pública ha llevado a menudo a la adopción de programas populares entre políticos, planificadores y expertos en detrimento de la puesta en marcha de medidas igualmente necesarias pero menos llamativas para la consecución del desarrollo sostenible. Ya sea en el caso de la microfinanciación, de las redes y subcontrataciones, de las incubadoras empresariales o del desarrollo del potencial endógeno, por sólo mencionar algunos, ha tendido el personal técnico de las organizaciones internacionales a favorecer programas de moda entre los círculos políticos o académicos. Muchas de estas medidas han supuesto una contribución esencial para corregir algunas de las disfuncionalidades más importantes, pero por sí solos no bastan para crear una estrategia de desarrollo. En los últimos tiempos, la OIT está realizando esfuerzos por incluir estos programas en el marco de estrategias integrales para el desarrollo en las cuales las intervenciones menos atractivas pero sí esenciales se ponen en práctica junto con aquéllas más modernas y «de moda».

-
- e) **Falta de continuidad de las acciones:** Alcanzar el desarrollo económico es un empeño a medio y largo plazo, especialmente en aquellas áreas que carecen de muchos de los factores que provocan el desarrollo la capacidad empresarial y de la competitividad. Dada la corta duración de muchos de los programas de desarrollo llevados a cabo por la mayoría de las organizaciones internacionales, sólo cabe esperar que aquellas medidas que se pongan en práctica estén bien dirigidas y sean suficientes para desencadenar los procesos de desarrollo necesarios. Desafortunadamente, en la mayor parte de los casos, esto no ocurre. Existen diversas razones que empujan en dicha dirección. Primeramente, las restricciones temporales limitan la capacidad de los equipos de apoyo técnico para realizar un diagnóstico completo de los problemas de desarrollo del área en la que el programa tiene lugar. El hecho de que muchos de los programas se confeccionen básicamente a la medida de las necesidades de los donantes es otro de los factores que juegan en contra del éxito a largo plazo de los programas. Y, además, la incertidumbre acerca de la continuidad de las acciones o de su sustitución por otros programas de desarrollo crea mayores dudas sobre la sostenibilidad de los resultados obtenidos. La limitación temporal no significa necesariamente que los programas emprendidos sean un desperdicio de recursos, pero sí crea dudas acerca de su impacto a largo plazo, una vez retirado el apoyo técnico y financiero de las organizaciones internacionales o cuando varían las condiciones locales en las que se ha desarrollado el programa. La OIT está intentando solventar el problema de la falta de continuidad de las acciones mediante la combinación de financiación proveniente de distintos donantes en programas de desarrollo a medio y largo plazo, así como mediante el recurso a prácticas de control más adecuadas. La introducción progresiva de programas integrales de desarrollo económico local y de un proceso de evaluación cada vez más riguroso llevará a una utilización más eficiente de los recursos destinados a promover el desarrollo y el empleo decente.

A pesar de los complicados entornos en que la OIT lleva a cabo sus programas de desarrollo, la adopción por parte de la Organización de nuevos métodos de desarrollo económico local y el esfuerzo por incluirlos dentro del marco de las estrategias integrales de desarrollo territorial están abriendo nuevos caminos y creando esperanzas en aquellas áreas cuyo potencial de desarrollo y capacidad para competir en el mundo globalizado son relativamente pequeñas. Sin embargo, existe la necesidad de ir más allá del *status quo* actual si queremos que los beneficios que se esperan de la creación de estos nuevos métodos y enfoques no tengan una vida corta. La OIT necesita ahondar más en el trabajo con los donantes y las comunidades locales en lo que respecta a cuestiones tales como la incertidumbre acerca de la financiación futura y la necesidad de adoptar una visión a medio y largo plazo, más que depender de los resultados evaluables a corto plazo. Únicamente de este modo el diagnóstico adecuado y preciso de las disfuncionalidades del desarrollo local, la implicación de los actores sociales y económicos y la completa adaptación a las condiciones locales de programas previamente desarrollados en otros lugares llegarán a ser los elementos esenciales de la estrategia de desarrollo, y no ya excesos, tal y como eran percibidos no hace mucho.

5. Conclusiones: hacia un mayor papel de la OIT en la promoción del Desarrollo Económico Local

La OIT tiene una clara ventaja comparativa respecto a otras organizaciones internacionales en cuanto al fomento de estrategias para el desarrollo económico local. Mientras que otras organizaciones aún disponen de un enfoque más rígido respecto al desarrollo, la OIT ya tiene la capacidad necesaria para diseñar y poner en marcha las estrategias de desarrollo que permitan a una serie de territorios enfrentarse con garantías a los retos planteados por la globalización y generar más empleo de calidad. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados por la Organización para situar el desarrollo y la

creación sostenible de empleo de calidad en el centro de sus objetivos, existe aún la necesidad de avanzar por el camino de abordar el desarrollo como un fenómeno multifacético y multisectorial. Esto requiere una, cada vez mayor, puesta en común de la capacidad técnica de la Organización y de la implicación directa de los actores locales, así como de los recursos y del tiempo necesarios para estructurar la respuesta integral y los retos de la globalización que las localidades y regiones de todo el mundo necesitan y demandan. La práctica de la OIT en los últimos años representa una significativa mejora respecto a prácticas anteriores. De hecho, el impacto a corto plazo de los programas de desarrollo está siendo positivo en la mayoría de los casos. La formación de planes de microfinanciación en Camboya o Bangladesh, la contratación del sector privado para servicios públicos de Dar es Salaam y en ciudades latinoamericanas o la creación de agencias de desarrollo económico local en Mozambique o en Centroamérica son algunos ejemplos que han tenido éxito a la hora de generar empleo local en un período de tiempo relativamente corto. También se ha progresado a la hora de alcanzar resultados a medio y largo plazo. De este modo, han sido notables los esfuerzos que se han venido realizando a fin de mejorar las capacidades empresariales, así como de prestar servicios de apoyo y consejo a las empresas, de garantizar el acceso a la tecnología y a la infraestructura adecuada y de afianzar un entorno institucional y burocrático favorable en muchas de las áreas en donde la OIT interviene. Como resultado, han aumentado las oportunidades de las empresas locales de superar la fase inicial de supervivencia, incluso en condiciones de mayor competencia por parte de empresas más dinámicas provenientes de fuera. Los pasos hacia la creación de *clusters* y redes en áreas que han carecido tradicionalmente de las condiciones infraestructurales, técnicas e institucionales básicas apuntan en la misma dirección. Y es probable que las medidas destinadas a la mejora del entorno institucional y al desarrollo de la sociedad civil local dejen una impronta temporal.

En resumen, el creciente desarrollo por parte de la OIT de programas integrales en el marco de las estrategias equilibradas para el desarrollo es probable que haga menos vulnerables a las fuerzas económicas externas, y más dependientes de su potencial económico endógeno, a muchos de los territorios donde tiene lugar dicha intervención. Pero, ¿qué puede hacer la OIT a fin de mejorar aún más el impacto a medio y largo plazo de sus esfuerzos de desarrollo? Tal y como mencionamos anteriormente, ya han se han producido muchos cambios positivos, pero la OIT necesita asegurarse de que los incentivos adecuados para lograr una mayor coordinación y diálogo entre los diferentes departamentos y unidades, así como para garantizar el entorno propicio para el fomento de las estrategias integrales para el desarrollo se incluyen claramente en la estructura y en la cultura de la Organización. De este modo, se necesita avanzar más en el replanteamiento de la estructura y de la cultura de la gestión de la OIT. Si se ponen en práctica los incentivos adecuados para la cooperación entre departamentos y unidades, y éstos encajan con la cultura de gestión de la Organización, probablemente se multiplicarán los beneficios a medio y largo plazo de los programas de desarrollo en lo referente a generar empleo digno de modo sostenible.

También existe la necesidad de alentar a la adopción de enfoques más territoriales a expensas de los enfoques sectoriales. La utilización de enfoques territoriales fomentará una mayor coordinación interna entre los departamentos de la OIT pero también, y de manera más importante, entre todos los programas que estén teniendo lugar en el mismo país o región. Un paso clave en esta dirección es el de conjuntar las financiaciones de los distintos donantes y destinarlas a un número concreto de localidades, regiones o países que hayan sido identificadas como áreas prioritarias por parte de la OIT, ya sea por sus problemas económicos particulares o por la vulnerabilidad de sus economías. A largo plazo, esto implicará un mayor esfuerzo institucional a fin de alcanzar plenamente un enfoque integral y equilibrado para el desarrollo. Este esfuerzo puede llevar a la coordinación de las unidades encargadas de dirigir los análisis en profundidad de los problemas al desarrollo con aquéllas encargadas de tender puentes con las comunidades locales y las de apoyo técnico en la puesta en práctica de los programas. La reciente

creación del *Departamento de Integración de Políticas* y de su subunidad, el *Equipo para el Trabajo Decente*, con su enfoque holístico y territorial basado en un diagnóstico exhaustivo del potencial económico local para la puesta en marcha de programas piloto, constituye lo que puede ser el embrión de un replanteamiento institucional completo del papel de la OIT en el desarrollo y en la generación de empleo decente perdurable. Pero todavía se necesita un mayor avance en el replanteamiento y la renovación de las actividades de la OIT con vistas a conseguir un enfoque más integral y territorial, para asegurar el éxito a largo plazo de la Organización a la hora de generar trabajo decente en una época en el que en todo el mundo las fuerzas del mercado parecen estar empujando en sentido opuesto.

Bibliografía

- Amin, A. (1999) An institutionalist perspective on regional economic development. *International Journal of Urban and Regional Research* 23 (2): 365-378.
- Aschauer D.A. (1989) Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics* 23 (2): 177-200.
- Azzoni, C.R. (2001) Economic growth and regional income inequality in Brazil *Annals of Regional Science* 35 (1): 133-152.
- Cano, W. (1993) *Reflexoes sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Editora da Unicamp, Campinas.
- Cárdenas, E. (1996) *La Política Económica en México, 1950-1994*, México DF: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.
- Coe, D.T. y E. Helpman (1995) International R&D spillovers. *European Economic Review* 39, 859-87.
- Coe, D.T., E. Helpman y A.W. Hoffmeister (1997) North-South R&D spillovers. *Economic Journal* 107, 134-49.
- Cuadrado Roura, J.R. (1994) Regional disparities and territorial competition in the EC. In J.R. Cuadrado Roura, P. Nijkamp & P. Salvá, eds., *Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks*, pp. 3-22. Aldershot: Avebury.
- Dowling, M. (1999) Social exclusion, inequality and social work. *Social Policy and Administration* 33 (3): 245-261.
- Dussel Peters, E. (2000) *Polarizing Mexico. The Impact of the Liberalisation Strategy*. Boulder: Lynne and Rienner Publishers.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- FMI (2000) World Investment Report. Washington: FMI.
- Frankel, J.A. y Romer, D. (1999) Does trade cause growth? *American Economic Review* 89 (3): 379-399.
- Grossman, G. y E. Helpman (1991) *Innovation and growth in the global economy*. MIT press, Cambridge (Mass.).
- Hernández Laos, E. (1985) *La Productividad y el Desarrollo Industrial en México*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Kang, N.H., y Johansson, S. (2000) Cross-border mergers and acquisitions: Their role in industrial globalisation. París: OECD, STI Working Papers, Directorate for Science, Technology and Industry.
- Lipietz, A. (1980) The structuration of space, the problem of land, and spatial policy, in J. Carney, R. Hudson, and J. Lewis (eds.), *Regions in crisis*. Londres: Croom Helm.
- Love, J. (1994) Economic Ideas and Ideologies in Latin America since 1930, in Bethell, L. (ed.) *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Cambridge: Cambridge University Press.

-
- Martin, P. (1999) Public policies, regional inequalities and growth. *Journal of Public Economics* 73 (1): 85-105.
- North, D. C. (1990) *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OIT (1999) Report of the Director-General. Decent Work. Geneva: OIT.
- OIT (2002) Website del programa de Desarrollo Económico Local. www.ilo.org/led
- Perroux, F. (1957). *Théorie générale du progrès économique*. París: ISEA.
- Rodríguez-Pose, A. (1998), *Dynamics of Regional Growth in Europe. Social and Political Factors*. Oxford: Clarendon Press.
- Rodríguez-Pose, A. y Arbix, G. (2001) Strategies of waste: bidding wars in the Brazilian automobile sector. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 1, 134-54.
- Rodríguez-Pose, A. (1999) Instituciones y desarrollo económico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 31, 122, 775-84.
- Rodríguez-Pose, A. y Tomaney, J. (1999) Industrial crisis in the centre of the periphery: stabilisation, economic restructuring and policy responses in the São Paulo metropolitan region. *Urban Studies*, 36, 3, 479-98.
- Rodrik, D. (2000) How far will international economic integration go? *Journal of Economic Perspectives* 14 (1): 177-186.
- Sachs, J.D. y A. Warner (1995) Economic reform and the process of global integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1-95.
- Sachs, J.D. y A. Warner (1997) Fundamental sources of long-run growth. *American Economic Review*, 87, 184-8.
- Sánchez-Reaza, J., y Rodríguez-Pose, A. (2002) The impact of trade liberalization on regional disparities in Mexico. *Growth and Change*, 33, 72-90.
- Schneider, F., y Enste, D.H. (2000), Shadow economies: size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature*, 38: 77-114.
- Stöhr, W. B. (ed.) (1990) *Global challenge and local response. Initiatives for economic regeneration in contemporary Europe*. Londres: The United Nations University, Mansell.
- Storper, M. (1997) *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. Londres: Guilford.
- Taylor, P.J., y Walker D.R.F. (2001) World cities: A first multivariate analysis of their service complexes, *Urban Studies*, 38: 23-47.
- Triglia, C. (1992) *Sviluppo senza Autonomia. Effetti Perversi delle Politiche nel Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.
- Vanhoudt, P., Mathä, T., y Smid, B. (2000), How productive are capital investments in Europe?, *EIB Papers*, 5: 81-105.

-
- Vázquez Barquero, A. (1999) *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.
- Viesti, G. (2000) *Come nascono i distretti industriali*. Roma: Laterza.
- White, S., y Gasser, M. (2001) Local economic development: a tool for supporting locally owned and managed development processes that foster the global promotion of decent work. Ginebra: Departamento de Creación de Empleo y Desarrollo Empresarial de la OIT.
- Williamson, J.G. (1997) Globalization and inequality, past and present. *World Bank Research Observer*, 12, 117-35.