

Desarrollo local, crecimiento y empleo. El rol de las instituciones y de la cultura: Una perspectiva interdisciplinaria

Oscar Gerardo Barbosa y Edith S. de Castro

Nota: Este trabajo es parte de una investigación que se desarrolla con el apoyo de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad Adventista del Plata, denominado: "Una experiencia de planificación estratégica de desarrollo local y regional: Libertador San Martín (Provincia de Entre Ríos), situación actual y escenarios futuros".

Desde un punto de vista conceptual, el problema que intentamos abordar nos remite a un tema que consideramos de especial actualidad, en las presentes circunstancias: **el desarrollo a escala local**. Ello implica un desafío adicional: perfeccionar y poner a punto una metodología de análisis para el estudio de nuestras economías locales y regionales, en la cual se puedan sintetizar y enlazar adecuadamente los problemas específicos y concretos de nuestras propias realidades con las experiencias y logros técnico-conceptuales de planifi-

cación del desarrollo local a partir de las experiencias internacionales y los desarrollos teóricos más avanzados en la materia.

En esta etapa ponemos énfasis en los aspectos teórico-conceptuales que nos permitan, con posterioridad, avanzar en los metodológicos.

Aunque en forma sintética, ellos nos obligan a señalar las profundas transformaciones iniciadas hacia las décadas de los '70 y '80 en los países capitalistas y que impactan tanto en lo productivo como integralmente en las relaciones Estado-Mercado-Sociedad y en lo territorial, a partir de lo cual la economía capitalista encuentra un relanzamiento de sus procesos de crecimiento y acumulación, creando para las economías locales nuevos escenarios, nuevas oportunidades y desafíos, pero también graves problemas, como el del desempleo, lo que ocasiona, naturalmente, confusión respecto de sus rumbos de crecimiento.

Oscar Gerardo Barbosa es Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO, Chile), Licenciado en Ciencias Económicas y Contador Público Nacional, docente de la Universidad Adventista del Plata y de la Universidad Nacional de Entre Ríos, profesional del Centro Regional de Investigación y Desarrollo (CERIDE-CONICET). Edith S. de Castro es Profesora en Ciencias Económicas y se desempeña como docente y Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad Adventista del Plata y Concejal de Libertador San Martín.

La conformación de un nuevo modo de organización y producción en la economía capitalista

Desde nuestra perspectiva, en forma modelizada, podría sostenerse que tres circunstancias históricas son centrales para entender el nuevo orden económico-internacional y la verdadera refundación del sistema capitalista de producción que se pone en marcha hacia el '80.

En primer lugar, la extraordinaria *performance* de las economías japonesa y alemana con posterioridad a la década del '50, que desarrollan una experiencia de crecimiento profundamente asociada al desarrollo industrial y a la penetración de sus productos en el comercio mundial (Franjzylber, 1988).

En el centro de estas experiencias de crecimiento industrial, están presentes la capacidad de dichas economías, y sus actores políticos centrales para repensar los procesos de trabajo, institucionalizar y valorizar más que nunca el papel de la innovación tecnológica, la iniciativa de los actores en las unidades de producción, y la alianza entre ciencia-producción y Estado. Por distintos caminos, y desde sus propias culturas de empresa, estas economías construyen su éxito en los mercados internacionales, al mismo tiempo que contribuyen a instalar en la agenda internacional nuevas cuestiones: la competitividad entre las naciones, la presión por la liberalización de los mercados, la conformación de mercados globalizados y la acentuación concomitante de procesos de integración económica regional.

Indudablemente, el Mercosur se constituye en una iniciativa tendiente a enfrentar el avance arrollador de estrategias comerciales de los países centrales y países industriales emergentes.

En este nuevo orden se destacan particularmente los países asiáticos, incluida la China; países con muy distintas realidades laborales, pero en general, con un gran liderazgo del Estado y capacidad empresaria para desarrollar ventajas por la vía del desarrollo permanente de nuevos procesos y productos (Barbosa y Fernández, 1995, p. 71; Barbosa, 1994, p. 26).

Indudablemente, el Mercosur se constituye en una iniciativa tendiente a enfrentar el avance arrollador de estrategias comerciales de los países centrales y países industriales emergentes.

En segundo lugar, debemos señalar el agotamiento de las concepciones clásicas sobre el Estado Benefactor.

El modelo de Estado legado de la posguerra, fuertemente intervencionista, fue introducido para asegurar y promover la prosperidad económica, la cual se logró indudablemente con altibajos, durante un largo período, apelando al pensamiento económico Keynesiano y neokeynesiano del '50 al '70.

Su base productiva se funda en el modelo de organización fordista de la producción, basado en la producción en gran escala, la automatización rígida, una desarrollada división de tareas y una organización jerárquica de las plantas.

A partir de la década del '60 el modelo de organización industrial fordista muestra un progresivo agotamiento en su capacidad de generar mejoras de productividad y distribución.

Ello determina un ciclo de gobiernos conservadores legitimados por estas circunstancias y que dan lugar a un nuevo ideario neoliberal.

Una tercera circunstancia, que pone en crisis el modelo de organización capitalista basado en grandes plantas, la organización fordista del trabajo y las viejas formas de planificar y ejecutar la producción es la crisis del petróleo de principios y fines de la década del '70: a partir de esto se agotan las tecnologías intensivas en el uso de energía, y se ponen en marcha fuertes cambios en los precios relativos y en la competitividad de productos y bienes que desarrollan las distintas economías nacionales.

Se crean las condiciones para poner en marcha un nuevo complejo de invenciones hegemónicas por la informática (Pérez, 1986, p. 124), que se expresa asimismo en la biotecnología, en los nuevos materiales, en el auge dado a las energías alternativas, etc.

La tecnología de información asume un papel central y crea condiciones para avanzar hacia un sistema de organización industrial "flexible", en oposición a la rigidez del fordismo.

El nuevo modo de organización y producción, inicia un largo ciclo de reestructuración productiva en las economías nacionales y sus regiones y ciudades, en el marco de nuevas condiciones: progresiva apertura de las economías, desregulación, procesos de integración, fuerte competitividad, creciente concentración del ingreso y la riqueza, desempleo y precarización laboral.

La empresa multinacional, con sus enlaces comerciales a escala mundial y su capacidad financiera, encuentra en este contexto nuevas y excepcionales condiciones para liderar el cambio tecnológico, profundizar su liderazgo en el comercio mundial y construir nuevas alianzas que fortalezcan su crecimiento y su participación en la economía mundial.

Oportunidades y desafíos para la economía local

El conjunto de hechos comentados, la conformación de un nuevo orden económico internacional, de un nuevo modelo de organización industrial y tecnológica ponen en marcha amenazas y desafíos para las ciudades intermedias y aun para las pequeñas: sectores productivos regionales que pierden competitividad como resultado de innovaciones de productos o procesos en otros ámbitos geográficos, problemas de desempleo, generados, en algunos casos, por el proceso de modernización tecnológica que desplaza mano de obra o por la debilidad en los procesos de acumulación de las cadenas productivas locales y regionales, insuficiencia del ahorro regional, etc. Pero también se ponen en marcha oportunidades que vienen dadas por algunas de las características del nuevo modo de organización productiva: la pérdida de significación relativa en el tamaño de las plantas, la posibilidad de explotar en toda la cadena productiva la informática y la telemática para la comunicación y búsqueda de nuevos mercados, la concreción de exitosas experiencias regionales de producción, integradas y flexibles, que se despliegan territorialmente explotando ventajas basadas en la cooperación, la excelencia productiva, la adaptación flexible a los cambios de la demanda y la identidad regional de sus productos; esto permite a ciertas localidades alcanzar y ganar espacios en el mercado internacional, al mismo tiempo que mejorar relativamente sus posibilidades para la generación de empleos, principal manifestación del despliegue de la crisis en nuestras ciudades.

Desarrollo local y desregulación

Por supuesto, en estas cuestiones hay diferentes enfoques conceptuales acerca del desarrollo y de políticas públicas. Desde algunas posiciones el desarrollo local es concebido como un resultado cuasi-mecánico de los procesos de desregulación económica, internacionalización de la economía y sus efectos en la movilidad de recursos. Se la vincula a concepciones que promueven un repliegue en el campo de las políticas públicas activas de los gobiernos y se legitiman en las concepciones neoclásicas de la economía.

Se habla de “descentralización económica”; se le asigna un rol central a la iniciativa empresarial externa (el sistema integrado transnacional de producción), correspondiendo al Estado local la mera función de crear condiciones, fundamentalmente en materia de infraestructura, que estimule radicaciones externas a la localidad y las inserte en las nuevas corrientes del comercio.

Partiendo del hecho de reconocer que no hay teorías ingenuas, vale la pena señalar la limitación de esta perspectiva, ya que condenaría a su desaparición a las comunidades locales con bajo perfil empresarial. Por otro lado, la experiencia muestra que las corrientes de inversión externa, en ausencia de proyectos de crecimiento nacional, regional y local, pasan a controlar actividades centradas en ventajas convencionales (recursos naturales), o a crear enclaves industriales que drenan los recursos locales, más que a encauzar genuinas actividades abiertas al capital local y generadoras de empleos genuinos.

Desarrollo local y autoafirmación colectiva

Desde una segunda perspectiva, se reconoce la preocupación por insertar a las localidades en las corrientes de comercio e inversión en marcha (participación en las exportaciones, *joint-ventures*), pero se instala al mismo tiempo la preocupación por poner en marcha a la comunidad local, con capacidad y dinamismo relativamente propio en términos de producción, inversión y empleo (lo que involucra mucho más que un nuevo y más amplio lugar para el mercado).

Estas cuestiones involucran verdaderos desafíos, ya que implican iniciar una senda donde es imprescindible realizar inversiones en capital humano, en educación, en activos tecnológicos, en capacitación laboral, en gerencia empresarial, social y gubernamental, que

en principio pueden aparecer como difíciles para las pequeñas ciudades y sus empresas, generalmente de mediano o pequeño tamaño, y sin experiencias en las nuevas formas de competitividad.

La experiencia internacional demuestra, sin embargo, que este camino es complejo, pero no imposible; porque es progresivo, por la importancia que adquieren la articulación y la cooperación, dentro de la región con los centros científicos y tecnológicos, con las universidades de la región y del país, con sus centros de extensión y servicios científicos, para desarrollar localmente las capacidades inherentes de las nuevas bases de la competitividad (Barbosa y Fernández, 1995, p. 71). Están disponibles asimismo, recursos que provienen de la cooperación técnica y financiera de gobiernos, de organismos internacionales de crédito, y de organizaciones no gubernamentales.

Planteado el problema en estos términos, podría decirse que el desarrollo de las localidades pasa por dos grandes cuestiones:

a) Una condición necesaria: una “mezcla” de políticas públicas nacionales, (como pueden ser las políticas cambiaria, impositiva, financiera, la coparticipación y los gastos públicos), políticas industriales y tecnológicas activas, que morigeren en el tiempo los efectos perversos de las nuevas reglas del juego (apertura, desregulación de los mercados) y ponderen las diferencias de desarrollo entre regiones y ciudades; lo mismo puede decirse de los estados provinciales, que, obviamente, están más cerca de los estados locales. A partir de esas políticas se establecen las condiciones para acompañar la reconversión productiva de las economías regionales y locales a las nuevas condiciones de la economía internacional.

b) Un componente imprescindible y que “hace la diferencia”: condiciones propicias, hacia adentro de la localidad, para la reproducción y despliegue progresivo del nuevo modo de organización industrial, gestión empresarial y laboral, acumulación.

Las nuevas oportunidades llegan particularmente a aquellas localidades con real capacidad de adapta-

A partir de la década del '60 el modelo de organización industrial fordista muestra un progresivo agotamiento en su capacidad de generar mejoras de productividad y distribución.

ción al nuevo modo de organización y producción, porque han desarrollado durante años un verdadero “entorno productivo dinámico” y porque existen los liderazgos locales (empresariales, políticos y sociales), capaces de crear rápidamente las condiciones propicias al mismo (flexibilidad estructural).

El rol de la sociedad civil e instituciones locales

Sin desconocer la importancia clave del empresario (en particular desde la perspectiva Schumpeteriana), podríamos sostener que la iniciativa económico-empresarial, como fuerza transformadora, se enriquece con el potencial de iniciativas sociales e institucionales locales; es decir, con la existencia de una consolidada sociedad civil.

La cultura de empresas instaladas en la realidad local, sus grados de apertura y propensión hacia la innovación y el aprender haciendo, juegan un rol fundamental; pero también las metas que se establecen los dirigentes locales, la disposición de las instituciones al cambio y actores locales, la conciencia y confianza en sus propias fuerzas y posibilidades (la autoestima social), por parte de dirigentes y actores sociales, el *status* otorgado por la sociedad local al conocimiento, permiten abrir oportunidades no imaginadas, canalizar aspiraciones comunitarias, crear el clima de aliento a la iniciativa económica local y disolver restricciones derivadas de la dotación local de recursos materiales (Barbosa, 1992).

En tal sentido, asume una importancia crucial la existencia de espacio y oportunidades para estimular la participación social, las acciones cooperativas, para articular y consensuar proyectos; de esta forma se socializa la información, se divulgan oportunidades, y en última instancia, se favorece la circulación de las innovaciones.

Estas cuestiones han sido señaladas desde diversas tradiciones conceptuales, resaltando la importancia de una voluntad colectiva de cambio, que no se restringe al “individualismo mercadista”, por el contrario, se expresa en relaciones de solidaridad activa en aspectos

económicos, comerciales, tecnológicos, culturales, sociales, que son una malla de relaciones sociales indisolubles e imprescindibles para asegurar la realización comunitaria (Razeto, 1988, p. 7; Bianchi, 1995).

Desde una perspectiva estrictamente económica, estas diferencias de enfoque se concretan en concepciones bastante diferentes de la competitividad: una expresada en los planteos típicos de la economía neoclásica y otras en lo que hoy se denomina **competitividad sistemática**.

La competitividad de la economía local

La competitividad no sólo es un atributo de las empresas y organizaciones; también compiten las naciones, las regiones y sus ciudades.

La competitividad es una capacidad, un atributo cuantitativo y cualitativo; esta cualidad le permite posicionarse en los mercados internacionales en condiciones relativamente privilegiadas, ya sea por menores costos o por calidad superior; sin embargo, la competitividad es mucho más que una buena *performance* exportadora.

La competitividad es una expresión operativa del concepto más amplio de “desarrollo”; es mucho más que una buena *performance* exportadora, podríamos definirla como “...el grado de libertad que tiene una economía para asegurar su crecimiento interno y su nivel de bienestar, en el marco de economías altamente interrelacionadas...” (Coriat, 1995).

El concepto de competitividad clásico nos remite a la competencia, como proceso de lucha en los mercados.

La competitividad de la que hablamos nos remite a economías y sociedades “competentes”, es decir, preparadas para ofrecer productos distintos, originales, seguros, capaces de satisfacer a consumidores exigentes. Así planteada, la competitividad es un aspecto clave del desarrollo en las economías internacionalizadas y abiertas.

Ya no se trata de “ventajas”, derivadas de disponer de factores tradicionales, como son los recursos naturales o los factores físicos (esto ya no se aplica a las estructuras actuales del comercio mundial): se trata de **ventajas basadas en el perfeccionamiento constante de la capacidad económica local** (Porter, 1991, p. 85).

Por este camino las economías y sus sectores líderes **aprenden** a producir mejor (de otra manera), **alcanzan** y **superan** a sus competidores y ganan mercados; en este proceso adquiere un lugar central la capacidad de innovar, desarrollar y perfeccionar constantemente productos y servicios siempre enfatizando el carácter sistémico del proceso de desarrollo.

Debemos tener en cuenta que toda ciudad o pueblo es un espacio de interacción humana, implica una red de comunicación, una malla de vínculos que va más allá de lo productivo. Los factores culturales (desarrollo de la sociedad civil, calidad de las instituciones educativas y gubernamentales, participación social), modelan el ambiente donde actúan las empresas, propiciando una verdadera flexibilidad estructural de la sociedad local y su entorno.

A modo de conclusión: el rol activo de las instituciones y de la cultura

Las economías locales, las microregiones y los municipios están en la actualidad enfrentados a grandes desafíos y opciones. El momento actual que vive la sociedad argentina y las nuevas condiciones de la economía, se enfrentan a situaciones inéditas y muy difíciles, en las cuales se detectan los problemas del desempleo y de la falta de oportunidad de trabajos para grandes franjas de la población.

La experiencia internacional e incluso del país, muestran que aun en las difíciles condiciones de una economía globalizada en la que los grandes centros de decisión externa objetivamente establecen restricciones y rigideces al desarrollo, un punto de referencia para la construcción de decisiones propias en la materia, son, indudablemente, las sociedades locales.

Ello implica iniciar un camino para el afianzamiento y fortalecimiento de los actores locales (gobierno local, sector PYME, sector educativo) y el desarrollo de otros nuevos (organizaciones intermedias, organismos no gubernamentales, etc.) de forma que la comunidad local se asuma como sujeto de su propia transformación y tome real conciencia de sus posibilidades.

Para ello es imprescindible que las comunidades locales y regionales cuenten con un planeamiento estratégico del desarrollo local y se dispongan partiendo de sus recursos, a desarrollar políticas económicas activas, generación de empleo y desarrollo tecnológico.

Las políticas económicas del gobierno central no pueden desconocer estas demandas; no sólo deben apuntar al equilibrio macroeconómico, sino también a un equilibrio territorial y social donde cada una de las regiones pueda alcanzar niveles de desarrollo compatible con los modernos conceptos de competitividad.

Esto tiene que estar acompañado por un conjunto de transformaciones socioculturales que deben desplegarse en la escala local. Por un lado, es necesario trabajar en una perspectiva más global e integradora, para reemplazar una cultura rentista (pasiva, contemplativa, fuertemente sesgada y centrada en el consumo), por una cultura alternativa, basada en la iniciativa, el emprendimiento (económico, social, cultural), y centrada en el trabajo. A partir de estas características se irá construyendo la autoconfianza de la sociedad local, sin paternalismo, pero con una acción integral, promotora y motivadora del Estado (en particular local).

Por otro lado, deberían construirse progresivamente nuevas articulaciones entre la cultura centralista-global y la cultura de lo local (afirmando a ésta en sus aspectos positivos); entre la cultura jerárquico-estatal (fuertemente vertical), y la cultura y los espacios de la sociedad civil (esencialmente horizontal). Esto nos remite a los procesos de comunicación social, acceso a la información, relaciones institucionales entre actores, relaciones de poder, flujos de información económica, coparticipación impositiva, disponibilidad de recursos internos y externos al medio local, etc.

La articulación debería avanzar hacia la construcción de redes de ciudades a escala regional e internacional, fundadas en relaciones de solidaridad y complementariedad activa, no sólo en lo económico, que permitan multiplicar sus posibilidades y capacidades competitivas, y acceder a los bienes culturales, a la tecnología e información, y a los insumos imprescindibles en la economía mundial integrada.

En otro plano, el medio local, sus instituciones y gobierno, deben definir una política de ciencia y tecnología desde la cual se puedan valorizar los recursos locales conocidos y no conocidos, como sus aplicaciones convencionales y no convencionales.

Las universidades y los centros nacionales y regionales de investigación pueden constituirse en una herramienta para preparar la toma de decisiones pro-

ductivas y apoyar las políticas públicas municipales en materia de empleo, competitividad y medio ambiente.

Lo mismo puede decirse del sistema de educación primaria, secundaria y terciaria; sus directivos, docentes y egresados son actores privilegiados de una estrategia de desarrollo, por lo que debe evaluarse permanentemente su contribución.

Finalmente, reiteramos la importancia que tiene para el éxito de las políticas de desarrollo local, de la existencia de espacios y escenarios para una concertación efectiva entre los distintos niveles del Estado, y las instituciones intermedias, científico-tecnológicas y de comunicación social, como medios para la formación de la opinión pública, la definición de prioridades locales y regionales y el control social de las políticas y acciones de interés público.

En particular, en momentos históricos en que la corrupción amenaza y mina la sana economía y las bases morales de las instituciones públicas, es imprescindible, más que nunca, dotar al accionar público (no sólo estatal), de una total transparencia, enriqueciéndolo con la participación ciudadana.

Referencias

- Barbosa, O. G. (1992). *Propuesta para el desarrollo de la zona norte de la Provincia de Entre Ríos*. Santa Fe: CERIDE.
- Barbosa, O. G. (1994). Aspectos económicos del nuevo orden mundial. *Enfoques* 6 (2), 26-29.
- Barbosa, O. G. y Fernández, R. (1995). Mercosur: Universidad, Estado y Empresas ante los nuevos desafíos de la competitividad internacional. *Revista de la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales*. UNL.
- Bianchi, P. (1995, 26 de noviembre). Donde predominan las PYMES hay mejores resultados. *Página 12*, Cash.
- Boisier, S. (1989). Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. *CEPAL*, 31.
- Coriat, B. (1995, 12 de noviembre). Producir barato no es sinónimo de competitividad. *Página 12*, Cash.
- Franzjylber, F. (1988). Competitividad internacional: evolución y lecciones. *CEPAL*, 36.
- Pérez, C. Las Nuevas Tecnologías, una visión de conjunto. En Ominami, C. (1986). *La tercera Revolución industrial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Porter, M. (1991). *Las Ventajas competitivas de las Naciones*. Buenos Aires: Vergara.
- Razeto, I. (1984). Economía de solidaridad y mercado democrático. Santiago: PET.