

CIUDADES SECUNDARIAS EN UNA NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA. UNA MIRADA DESDE EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

FRANCISCO MEDINA POBLETE

MSc Development Administration and Planning, University College London, England.

Administrador Público, Universidad de Santiago de Chile.

francisco.medina@usach.cl

ORCID: 0000-0001-9611-1212.

Resumen

La internacionalización de la producción ha contribuido a generar una nueva geografía económica que ha significado importantes desafíos para las ciudades. Existen ciudades integradas a la economía global y mejor preparadas para enfrentar los procesos de automatización: sin embargo, otras no han logrado penetrar en las cadenas globales de valor (CGV), estando además en mayor riesgo frente al proceso de automatización. Utilizando elementos del enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL), este artículo propone cuatro ejes abordar los desafíos que la nueva geografía económica contempla para las ciudades secundarias cuales, estando menos preparadas que otras ciudades para integrarse en la economía global, albergan la mayor parte de la población mundial.

Palabras clave: ciudades secundarias, nueva geografía económica, desarrollo económico local, internacionalización de la producción.

Abstract

Secondary Cities in a New Economic Geography.

A Revision from Local Economic Development

The internalization of production has contributed to a new economic geography that has created significant challenges for cities. There are some cities which are integrated into the global economy and more prepared to deal with the automation processes: however, others have not been able to soak in global value chains (GVCs) and they are at risk faced with automatization process. Using elements of the Local Economic Development approach (LED), this article proposes four axes to addresses the challenges that the new

economic geography considers for secondary cities, i.e., the less prepared than other cities to integrate in the global economy, are home to much of the world population.

Keywords: secondary cities, new economic geography, local economic development, internationalization of production.

Sin duda, la globalización es uno de los procesos más característicos de la sociedad contemporánea. Aunque el concepto es controvertido y multidimensional (Steger, 2013), en términos económicos puede definirse como «un proceso de integración económica a escala mundial, que crea conexiones cada vez más estrechas entre personas y empresas situadas en diferentes lugares» (MacKinnon y Cumbers, 2019, p. 6). Esta integración económica, asociada a relevantes avances tecnológicos, está generando importantes cambios en el mercado laboral y en las ciudades. Por ello, utilizando elementos del enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL), este ensayo propone cuatro ejes claves para abordar los desafíos que la *Nueva Geografía Económica* da cuenta para las ciudades secundarias. Preguntarse por cómo las ciudades secundarias hacen frente a las consecuencias de esta nueva geografía económica es relevante, pues, aunque las megaciudades y las grandes ciudades están mejor preparadas para integrarse en la economía global, en 2018, sólo el 11% de la población mundial vive en ellas, siendo las ciudades pequeñas (23%) y las medianas (12%) las que concentran la mayor parte de la población mundial (United Nations, 2019).

La primera sección del ensayo ofrece un relato sobre cómo la geografía económica global se ha reconfigurado desde las décadas de 1970 y 1980, a través de un proceso fuertemente influenciado por los avances tecnológicos que también han impactado significativamente al mercado laboral. La segunda sección explica cómo esta nueva geografía económica, con su consiguiente configuración del mercado laboral, ha estado acompañada de importantes procesos de aglomeración de empresas y de incremento en las desigualdades, generando desafíos relevantes para las ciudades. Con el objetivo de ofrecer un enfoque por el cual se pueda abordar los desafíos de las ciudades secundarias en una economía globalizada, en una tercera sección se presenta el enfoque del desarrollo económico local (DEL). De allí, en la cuarta sección, se abordan cuatro ejes claves de una estrategia de desarrollo económico local, a saber:

- (1) El fortalecimiento institucional;

- (2) La articulación y cooperación;
- (3) El aprovechamiento de las capacidades instaladas; y,
- (4) La necesidad de una mirada amplia del desarrollo local.

Finalmente, en las Consideraciones Finales, se discute sobre algunos escollos y oportunidades para los gobiernos locales de las ciudades secundarias.

Geografía Económica y Tendencias del Mercado Laboral

Dicken (2015) identifica cinco etapas a lo largo de la escala de tiempo de la industrialización, a saber: la manufactura, la maquinofactura, la gestión («taylorismo»), la producción en masa («fordismo») y la actual producción flexible y ajustada, en sus términos. Para el autor, la producción flexible y ajustada durante la década de 1970 y 1980 implicó e implica un amplio proceso de desindustrialización de las economías desarrolladas, sumergiéndolas por «el proceso de globalización a través de la deslocalización geográfica u *offshoring* de algunas actividades de servicios a lugares de menor coste» (MacKinnon y Cumbers, 2019, p. 59). De este modo, las cadenas de valor se extendieron más allá de los centros de producción tradicionales y, en el este de Asia, se concentró en una parte importante de estas cadenas globales (Gereffi, 1996). En el caso de América Latina, la transición de una estrategia centrada en la industrialización por sustitución de importaciones (desde la postguerra y con mayor intensificación durante la década de 1960 y 1970) a una estrategia orientada a la exportación se produjo durante los años de 1980, bajo la presión de organizaciones internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Gereffi y Wyman, 1990) —y, en algunos países, en contextos de dictaduras.

Así, el proceso de internacionalización de la producción en busca de mano de obra más barata generó una nueva división internacional del trabajo. Esta ha mantenido las actividades de alto valor añadido en las economías desarrolladas y las funciones de orden inferior se han localizado en lugares de menor coste (MacKinnon y Cumbers, 2019). Esta nueva división internacional del trabajo se ha configurado a partir de tres elementos: la modernización e intensificación de la agricultura, los avances tecnológicos en el transporte y la simplificación de las rutinas de trabajo para los trabajadores semicualificados (Wright, 2002). Los avances tecnológicos han sido un factor clave en el proceso

de globalización económica (Dick, 2015), destacando el sector de las tecnologías de la información por su papel facilitador en los procesos de comunicación y conectividad de los sistemas productivos. Ciertamente, la relevancia de la innovación y creación de tecnologías para el desarrollo capitalista han sido reconocidas por distintos autores de distinta tendencia, desde Marx hasta Schumpeter (Papaioannou, 2018), jugando un papel relevante en la sustitución de los puestos de trabajo a lo largo del capitalismo (MacKinnon y Cumbers, 2019). Con esto, los avances tecnológicos en el período reciente han traído nuevos desafíos al mercado laboral.

Ahora bien, siguiendo en esto a MacKinnon y Cumbers (2019), la idea de que vivimos en una economía basada en el conocimiento, que proporciona abundantes puestos de trabajo para los trabajadores con las habilidades adecuadas, es un mito, puesto que la creación de empleo mal pagado y precario ha superado a los empleos de alta calidad, especialmente tras la crisis financiera del 2008. Basándose en el *Informe sobre el Futuro del Empleo*, Saadia Zahidi (2020) identifica cinco conclusiones clave para el futuro de los empleos:

1. La mano de obra se está automatizando más rápido de lo previsto, desplazando 85 millones de puestos de trabajo en los próximos años (estimando en 2025).
2. La revolución de los robots creará 97 millones de nuevos puestos de trabajo.
3. En 2025, el pensamiento analítico, la creatividad y la flexibilidad estarán entre las habilidades más buscadas.
4. Las empresas más competitivas se centrarán en actualizar las habilidades de sus trabajadores.
5. Alrededor del 84% de los empleadores se disponen a digitalizar rápidamente los procesos de trabajo, incluyendo una importante expansión del trabajo a distancia.

A los puntos mencionados por Saadia Zahidi (2020), hay que sumar un nuevo fenómeno común en todo el mundo, esto es: el surgimiento del «precariado» como una nueva clase trabajadora. El «precariado» se suma a las clases ya establecidas de trabajadores pobres, trabajadores de la innovación y trabajadores del conocimiento (Johannessen, 2019). Para Johannessen (2019), esta nueva clase tiene cuatro tipologías o capas: desempleados, mal-pagados, empresarios del conocimiento y «trabajadores

vagabundos». Estas capas tienen en común la vulnerabilidad respecto a los salarios y los derechos laborales. En esta misma dirección, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) complementó lo anterior al señalar que (2018)

- i. Los trabajos temporales, caracterizados por ser ocupados por mujeres y jóvenes con un bajo nivel educativo, han sido los impulsores de la recuperación económica de varias regiones; y,
- ii. Que desde principios de siglo ha existido un aumento de los trabajadores autónomos, lo cual, en la práctica, representa un «falso autoempleo» donde las condiciones laborales y de ingreso son menores que en los empleos estándares.

Sin perjuicio de lo anterior, aunque los avances tecnológicos están transformando la geografía económica globalmente, es importante considerar tres elementos planteados por la OECD (2018). En primer lugar, los efectos de la globalización económica se expresan de manera distinta y desigual entre las regiones. En segundo lugar, el impacto de las políticas laborales nacionales varía, no es homogéneo; se distribuye también desigualmente los niveles de desempleo que, en los casos más extremos, pueden variar 20 puntos porcentuales (por ejemplo, en Turquía, Italia, España y Grecia). Finalmente, en tercer lugar, en alrededor de la mitad de los países de la OECD el número de trabajos en riesgo por la automatización ha aumentado, encontrándose mejor posicionadas aquellas regiones donde mayor número de trabajadores cuentan con educación terciaria.

Ciudades en la Economía Global

Con aquella contextualización sobre el empleo, a través de las cadenas globales de valor (CGV), como señala Gereffi (2018), es posible observar la forma en que la producción y la organización industrial, el comercio y el mercado laboral, se han reconfigurado geográficamente en las últimas dos décadas. Por ilustrar, según el Informe sobre las Inversiones del Mundo (UNCTAD, 2013), intitulado *Las Cadenas de Valor Mundiales y el Desarrollo*, se observa lo siguiente: «las cadenas de valor mundiales coordinadas por ETN [Empresas Transnacionales] representan aproximadamente el 80% del comercio mundial» (UNCTAD, 2013, p. X). En el mismo Informe de 2018, intitulado esta vez como *La Inversión y las Nuevas Políticas Industriales*, se muestra que, antes de la crisis de 2008,

los puestos de trabajos de filiales extranjeras alcanzaban un poco más de 57 millones; para 2017, la cifra ascendía a 73 millones (UNCTAD, 2018). Asociados a esta reconfiguración geográfica de los procesos económicos, al menos dos fenómenos destacan por tener importantes consecuencias para las ciudades y los espacios urbanos en general. Pues, tal como señala Brenner y Theodore (2002), las ciudades adquirieron una relevancia estratégica porque son las «arenas geográficas» en las que se sostienen, articulan e intensifican diversas políticas pro-mercado, reforzando las jerarquías de clase dominantes.

Un primer fenómeno es la concentración o aglomeración de actividades económicas en determinados espacios urbanos, debido al interés de las empresas por el capital humano formado y el «efecto de goteo» del conocimiento entre empresas para la generación conjunta de nuevos productos (MacKinnon y Cumbers, 2019). Paralelamente a este proceso de concentración, en determinados espacios urbanos ha existido un proceso de rápido crecimiento de los espacios urbanos a nivel mundial. Mientras que, en 1980, había un 39% de población urbana, en 2020 había un 56% (Banco Mundial, 2023); para 2050, se prevé una población urbana del 70% (Banco Mundial, 2020). Según el Informe de la OECD (2014), *Job Creation and Local Economic Development*, las grandes ciudades han cobrado mayor relevancia que en décadas anteriores, por constituir las ubicaciones preferidas de los proveedores de servicios intensivos en conocimiento. Al otro lado de este contexto, Frank *et al.*, (2018) sostiene que, debido a que los procesos de automatización requieren profesionales y técnicos de mayor especificidad, las ciudades más pequeñas y con menor grado de especialización ocupacional se enfrentarán a mayores desafíos vinculados al desplazamiento de trabajadores y a la sustitución de contenidos laborales. En definitiva, en esta nueva geografía económica, existen ciudades marginadas de los procesos de actividades territoriales de alto valor añadido (Rodríguez-Pose, 2001), aun cuando muchas de estas ciudades tienen un potencial rol catalizador y proveedor de bienes e información a los sistemas metropolitanos, regionales y globales (Roberts y Hohmann, 2014).

Un segundo fenómeno vinculado a la reconfiguración de la geografía económica es el aumento de la desigualdad de ingresos a nivel mundial, fenómeno que se ha expresado en la gran mayoría de los países desde 1980. Sin embargo, es de manera heterogénea (Alvaredo *et al.*, 2018), y no necesariamente existe una relación entre

economías desarrolladas y menores incremento en desigualdad (Palma, 2019). Esta creciente desigualdad de ingresos ciertamente se refleja e impacta en el desarrollo de las ciudades y las interacciones cotidianas de sus habitantes. En este sentido, Peck (2013) señala que la mejor manera de entender las ciudades no es como un «extremo receptor», sino como «campos de fuerza institucionales» a través de los cuales se median, particularizan, desvían e intensifican las desigualdades. Ejemplo de lo anterior es el caso estudiado por Couture *et al.*, (2019) en las ciudades estadounidenses, donde las desigualdades de ingreso se reflejan y refuerzan en el plano urbano, manifestándose en importantes asimetrías entre los residentes más ricos y los más pobres respecto a la distribución y el acceso a diversos espacios y servicios urbanos.

En este contexto, es razonable plantear que la desigualdad de ingresos, ligada a otros factores como la ausencia de planificación, sistemas de transporte público deficiente, la financiarización del espacio urbano, o bien, la percepción de seguridad y la necesidad de exclusividad de los grupos de altos ingresos, en fin, han contribuido a aumentar la segregación y la dispersión de las ciudades (Borsdorf e Hidalgo, 2010). De esta forma, la tendencia al aumento de la desigualdad de ingreso, sumado a procesos urbanos que crean y refuerzan desigualdades, se ha traducido en que las desigualdades urbanas de hace cuarenta años permanezcan y prosigan. Pues, como plantea Satterthwaite (2016), «la Nueva Agenda Urbana y Hábitat III contiene muy poco que sea nuevo: ya que mucho de lo que dice también se dijo en Hábitat I o II». En definitiva, en esta nueva geografía económica, el crecimiento y desarrollo urbano se ha caracterizado por replicar o intensificar las desigualdes en distintas dimensiones que van más allá del ingreso.

Enfoque de Desarrollo Económico Local

Como se ha planteado hasta acá, en un contexto de una nueva geografía económica, las ciudades se han visto enfrentadas a importantes desafíos en términos de desigualdades de ingresos y urbanas. Estas dimensiones han tendido a tener una relación bidireccional, en donde las desigualdades pueden reforzarse, mantenerse o bien reducirse. Dada esta dinámica, considerando que el vínculo que ha existido entre el funcionamiento y la organización de las ciudades y los sistemas productivos a lo largo de la historia (Karatani, 2014) se ha intensificado —debido a la necesidad de las ciudades de

generar y atraer trabajadores cualificados para adaptarse al proceso de reconfiguración económica (MacKinnon y Cumbers, 2019)—, es que resulta clave abordar los desafíos asociados al desarrollo económico de las ciudades.

Dicha preocupación ha sido planteada por la OECD (2018). Esta destaca que, ante un escenario donde las economías locales son más vulnerables a los cambios estructurales de las economías abiertas, las ciudades deben tener un papel protagonista en la generación de entornos atractivos para los trabajadores y las empresas cualificadas. Conforme a esto, en un escenario de alta competencia nacional e internacional, las economías locales se enfrentan al reto de coordinar las capacidades y recursos endógenos, las políticas de apoyo regionales y nacionales y los intereses de inversión externos (Vázquez-Barquero y Rodríguez-Cohard, 2019). Para abordar estos desafíos, un enfoque comúnmente utilizado es el de desarrollo económico local (DEL). Contemplando una clara vocación económica, de todas formas, considera aspectos sociales, medioambientales y políticos que, además de fortalecer aspectos del desarrollo económico, contribuyen a generar procesos locales de desarrollo en un sentido amplio y no restringido del término.

Respecto al enfoque DEL, puede ser considerado como una evolución de los polos de crecimiento durante las décadas de 1970. DEL se caracteriza por promover el uso de los activos no explotados (tales como recursos humanos, institucionales, económicos y culturales) por los territorios, con el fin de superar los aspectos excluyentes de la globalización neoliberal (Albuquerque, 2004). Rodríguez-Pose (2001) presenta las diferencias entre las políticas tradicionales de desarrollo y el desarrollo económico local en Tabla 1. Junto con esto, Albuquerque (2004) afirma que las estrategias de desarrollo económico local no sólo se refieren a los elementos cuantitativos del crecimiento económico, sino que también implican una preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la mejora del empleo y las relaciones laborales, el acceso a los activos, la distribución de la renta, la sostenibilidad medioambiental y la calidad de vida.

Tabla 1*Diferencias entre Políticas de Desarrollo Tradicionales y DEL*

Políticas de Desarrollo Tradicionales	Desarrollo Económico Local
Enfoque <i>Top-Down</i> : las decisiones sobre las áreas en las que es necesario intervenir se toman en el centro.	Promoción del desarrollo en todos los territorios, iniciativa a menudo <i>bottom-up</i> .
Gestionado por la administración central.	Cooperación vertical descentralizada entre distintos niveles de gobierno. Cooperación horizontal entre organismos públicos y privados.
Enfoque sectorial del desarrollo	Enfoque territorial del desarrollo.
Desarrollar grandes proyectos industriales para estimular otras actividades económicas	Maximizar el potencial de desarrollo de cada zona para estimular un ajuste progresivo del sistema económico local al cambiante entorno económico.
Apoyo financiero, incentivos y subvenciones como principales factores de atracción de la actividad económica.	Creación de condiciones clave para el desarrollo de la actividad económica.

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de Rodríguez-Pose (2001).

De manera sucinta, una definición de interés para la inteligibilidad del Desarrollo Económico Local la entrega la Organización Internacional del Trabajo, en los siguientes términos:

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 (cit. en Rodríguez-Pose, 2001, p. 9).

Para elaborar una estrategia de DEL, Vázquez-Barquero (1999) plantea tres elementos como centrales:

- Hardware: redes de transporte y comunicaciones, espacio industrial (terrenos e instalaciones con servicios), infraestructura para el desarrollo del capital humano (Instalaciones educativas, sanitarias y culturales).
- Software: participación de las partes interesadas en la estrategia global de DEL basada en ventajas comparativas. La estrategia en estos ejes: competitividad de las empresas locales, atracción de inversión externa directa, capital humano o mejora de las competencias, e infraestructura.
- Orgware: capacidad organizativa e institucional para diseñar, aplicar y supervisar.

Estrategia de Desarrollo Económico Local en Ciudades Secundarias

En este apartado, considerando los elementos centrales planteados por el desarrollo económico local, se abordan cuatro ejes claves de una estrategia de DEL para abordar los desafíos que enfrentan las ciudades secundarias de economías no desarrolladas. Todo esto en el contexto de la actual división geográfica del trabajo y las nuevas tendencias del mercado laboral.

Respecto de las ciudades secundarias, es posible señalar que existen distintos criterios bajo los cuales establecer los límites conceptuales. Para este artículo, ocuparemos la definición de Roberts y Hohmann (2014) quienes señalan lo siguiente:

Son jurisdicciones o centros urbanos definidos geográficamente que desempeñan funciones vitales de gobernanza, logística y producción a nivel subnacional o de región sub metropolitana dentro de un sistema de ciudades en un país (...). La población (...) oscila entre el 10-50 % de la ciudad más grande de un país, aunque algunas pueden ser más pequeñas que esto (p. 3).

Roberts y Hohmann (2014) plantea, a su vez, que las ciudades secundarias han disminuido sus posibilidades de formar parte de la producción global, asumiendo un rol ligado a constituirse como centros de activos (transporte, centros comerciales, recursos humanos) para las ciudades primarias que compiten internacionalmente. Esta incapacidad para formar parte de la producción global se ha debido a su falta de ventajas

comparativas —lo que, a su vez, ha afectado su cuota de mercado en sus propios países debido a la apertura de las economías nacionales (Rodríguez-Pose, 2001). Todo esto se ha traducido en que las ciudades secundarias de economías no desarrolladas no han sido integradas en la división social del trabajo, o bien, lo han sido en aquellas áreas de menor especialización y mayor riesgo frente a la rápida automatización (MacKinnon y Cumbers, 2019).

Por tanto, una herramienta central para que las ciudades secundarias aprovechen sus fortalezas (para lograr incorporarse en la producción global) es contar con una estrategia de desarrollo económico local que se caracterice por abordar cuatro ejes:

1. El fortalecimiento institucional;
2. La articulación y cooperación;
3. El aprovechamiento de las capacidades instaladas; y,
4. La mirada amplia del desarrollo local.

Sobre el Fortalecimiento Institucional

El fortalecimiento institucional no es otra cosa que generar espacios de gobernanza legitimados por actores cuales pretende convocar e involucrar. Es de esperar que estos espacios sean liderados por las autoridades locales, toda vez que estas autoridades, por su naturaleza, están dotadas de mayor legitimidad al ser resultado de procesos democráticos. De esta forma, el proceso de diseño de la estrategia de desarrollo económico local debe, por un lado, soportarse, apoyarse en los espacios institucionales y, por otro, contribuir a su propio fortalecimiento.

En caso de no existir dichos espacios, sean estos formales o informales, destinados a abordar el desarrollo local, la generación de una estrategia de desarrollo económico local puede ser utilizada como el primer paso. En otras palabras, dicho proceso puede ser el inicio de un trabajo que potencie la horizontalidad y la articulación efectiva entre los distintos actores de la ciudad para generar acuerdos sobre la estrategia de desarrollo económico local. Este proceso será clave para construir espacios institucionales legitimados que den certeza a los actores y, en cierta manera así, contribuyan a generar claridades y certidumbres a los habitantes respecto a la gobernanza de los procesos económicos.

Sobre la Articulación y Cooperación

Respecto a la articulación y cooperación, nos referimos a la capacidad de aunar aquellos aspectos e intereses comunes y coordinar recursos y acciones necesarias para generar sinergias producto del trabajo en red. Actores centrales que los gobiernos locales deben considerar son: gobiernos regionales, universidades regionales o locales, representantes de la sociedad civil, agencias de ayuda, grandes empresas, y micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Este último grupo es crítico por, al menos, dos razones. En primer lugar, las MIPYMES constituyen principalmente respuestas de autoempleo en cuanto a la ausencia de puestos de trabajo; en segundo lugar, frecuentemente son empleos de baja calidad considerando aspectos de ingresos, estabilidad laboral y condiciones de trabajo (OECD, 2018).

En este contexto, mejorar el desempeño de las micro y pequeñas empresas, al menos, es un desafío que requiere articular las políticas de la ciudad con los programas nacionales y regionales y, a su vez, establecer vínculos de cooperación con las economías rurales de la ciudad. Pues, tal como señala la OECD (2018), la integración a la economía global y generación de empleos de calidad no pasa sólo por contar con políticas de empleabilidad, educación y fortalecimiento de habilidades laborales, sino por una gestión articulada y flexible con otras políticas —tales como el incentivo a actualizar los procesos productivos y apoyar a aquellos sectores económico con menores niveles de riesgo frente a la automatización.

Sobre el Aprovechamiento de las Capacidades Instaladas

Por capacidades instaladas entendemos los recursos físicos, habilidades y aspectos organizacionales e institucionales presentes en el territorio que tienen la potencialidad de facilitar procesos de cambios. Estas capacidades instaladas debieran ser utilizadas y aprovechadas por las ciudades secundarias en su calidad de mediadoras entre las zonas rurales y las grandes áreas urbanas, tanto así como en su calidad de territorios que contribuyan a gestionar los procesos de urbanización (Marais y Cloete, 2017).

Con lo anterior, se observa la posibilidad de contar con una estrategia de desarrollo económico local que aproveche, o bien, se dedique a la construcción de capacidades locales. Esto constituye la base para la producción de bienes y servicios de alto valor vinculados a la agricultura y la artesanía, los cuales podrían ser comercializados dentro

del país o susceptibles de exportación. Este elemento es también planteado por Meissner (1981) y Vázquez-Barquero y Rodríguez-Cohard (2019). Por una parte, el primero afirma que la planificación del desarrollo económico local de las ciudades secundarias debiera considerar también mirar hacia los espacios de menor escala a nivel nacional. Por otra, el segundo sostiene que las iniciativas locales que utilizan los recursos naturales y la cooperación pueden generar productos tradicionales de alta calidad capaces de competir e integrarse en los mercados comerciales.

Una Mirada Amplia del Desarrollo Local

Por último, en términos de contenidos de la propuesta, es importante que la estrategia considere esfuerzos y ponga énfasis no sólo en el crecimiento económico. Otros elementos son tan relevantes como el crecimiento, a saber: la generación de empleos de calidad, el acceso a los servicios urbanos, el mejoramiento de los niveles de distribución de la renta, el crecimiento inclusivo y social además medioambientalmente sustentable o las mejoras en la calidad de vida de los habitantes. Lo anterior es una tarea urgente dada la alta concentración de ingresos entre los diferentes sectores de la sociedad (Alvaredo *et al.*, 2018) y sus efectos sobre el desarrollo urbano —el cual, durante las últimas décadas, se ha caracterizado por generar ciudades homogéneas y fragmentadas según los diferentes grupos de ingreso y estrato social.

En este sentido, para diseñar sistemas económicos locales sustentables medioambiental y socialmente, es clave que los procesos económicos locales tengan un entorno social, político e institucional que contribuyan a este propósito. Por tanto, las políticas para avanzar en justicia territorial, en sustentabilidad y en fortalecimiento de la democracia debieran ser consideradas parte o bien, al menos, articularse con la estrategia de desarrollo económico local. De esta forma, las políticas de desarrollo no sólo deben ser orientadas por elementos de crecimiento económicos: la automatización y el aumento de la productividad en la mayoría de los casos tiende a generar economías menos inclusivas (OECD, 2018), y, si sólo se atiende a este elemento, terminará afectando así a los habitantes de las ciudades secundarias y los sistemas económicos locales.

Consideraciones Finales

Ciertamente, las ciudades secundarias de economías no desarrolladas presentan limitaciones que dificultan en el corto y mediano plazo su integración en las cadenas globales de valor. Sin embargo, diversas oportunidades en el mercado nacional pueden ser aprovechadas, pues las ciudades secundarias tienen ventajas para articular las economías locales con las economías rurales circundantes y las principales capitales del país. Para abordar estas oportunidades, se requiere contar con una política clara de cooperación vertical descentralizada entre los distintos niveles de gobierno y cooperación horizontal entre organismos públicos y privados. En este sentido, se espera que la estrategia de desarrollo económico local maximice y estimule un sistema económico local que se ajuste al entorno económico cambiante y competitivo.

Para una adecuada articulación y cooperación de los actores, el fortalecimiento del espacio institucional se presenta como una *conditio sine qua non* clave para que instituciones locales —como las universidades, centros educacionales en general, y empresas— contribuyan a potenciar el desarrollo de innovaciones que aumenten la competitividad de los productos de la economía local. Se trata, ante todo, de aprovechar las oportunidades para desarrollar servicios vinculados a las grandes empresas ubicadas en la ciudad o en un entorno cercano. Complementado a esto también, es importante generar políticas que permitan absorber o captar los beneficios derivados de las innovaciones de las ciudades secundarias: el estudio de Shearmur y Bonnet (2011) muestra que no necesariamente existe una relación entre innovación y desarrollo local, pues la capacidad de captar estos beneficios está vinculada con factores que, en algunos casos, son exógenos a la ciudad, región o país incluso.

Paralelamente, para generar entornos económicos saludables, es necesario asumir el desafío de avanzar en mejorar la calidad de vida de los habitantes. Al respecto, es importante considerar que, si bien los gobiernos locales son aquellas entidades llamadas a tomar un papel protagonista en el desarrollo de las ciudades, es clave reconocer al menos dos elementos en el contexto de las crecientes desigualdades y fragmentación urbana. El primero es que los gobiernos locales no tienen control sobre los factores que influyen en las desigualdades de ingresos que contribuyen a configurar las ciudades y sus relaciones. El segundo es que, aunque las desigualdades de ingreso y urbanas se expresan en los territorios, los gobiernos locales no suelen tener la capacidad financiera,

jurídica y de autonomía para responder a estos retos (Tonkiss, 2020). Por lo tanto, cualquier estrategia de desarrollo económico local que busque mejorar la calidad de vida de los habitantes debe conversar y articularse con políticas de mayor escala que contribuyan generar procesos de desarrollo justos.

Referencias

- Albuquerque, F.** (2004). *El Enfoque del Desarrollo Económico Local*. Organización Internacional del Trabajo.
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G.** (2018). *World Inequality Report 2018. Executive Summary*. World Inequality Lab.
- Banco Mundial.** (3 de abril, 2023). *Urban Development*. The World Bank. <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#1>
- Banco Mundial.** (2020). Urban Population (% of Total Population). *The World Bank Data*. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>
- Borsdorf, A., & Hidalgo, R.** (2009). From Polarization to Fragmentation. Recent Changes in Latin American Urbanization. In P. Lindert & O. Verkoren (eds.), *Decentralized Development in Latin American* (23-34). Springer. https://doi.org/10.1007/978-90-481-3739-8_2
- Brenner, N., & Theodore, N.** (2002). Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”, *Antipode*, 34 (3), 349-379. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- Couture, V., Gaubert, C., Handbury, J., & Hurst, E.** (2019). *Distributional Effects of Urban Spatial Sorting* (Working Paper N°26.142). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26142>
- Dicken, P.** (2007). *Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy*. SAGE.
- Frank, M. R., Sun, L., Cebrian, M., Youn, H., & Rahwan, I.** (2018). Small Cities Face Greater Impact from Automation, *Journal of the Royal Society Interface*, 15 (139), 1-11. <https://doi.org/10.1098/rsif.2017.0946>
- Gereffi, G.** (1996). Commodity Chains and Regional Divisions of Labor in East Asia, *Journal of Asian Business*, 12 (1), 75-112.
- Gereffi, G.** (2018). *Global Value Chains and Development. Redefining the Contours of 21st Century Capitalism*.

- Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781108559423>
- Gereffi, G., & Wyman, D. L.** (2016). *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton University Press.
- Johannessen, J-A.** (2019). *The Workplace of the Future. The Fourth Industrial Revolution, the Precariat and the Death of Hierarchies*. Routledge.
- Karatani, K.** (2014). *The Structure of World History: from Modes of Production to Modes of Exchange*. Duke University Press.
<https://doi.org/10.1215/9780822376682>
- MacKinnon, D., & Cumbers, A.** (2019). *An Introduction to Economic Geography. Globalisation, Uneven Development and Place*. Routledge.
- Marais, L., & Cloete, J.** (2016). The Role of Secondary Cities in Managing Urbanisation in South Africa. *Development Southern Africa*, 34 (2), 182-195.
<https://doi.org/10.1080/0376835X.2016.1259993>
- Meissner, F.** (1981). Growth without Migration: Towards a Model for Integrated Regional/Rural Development Planning. *Ekistics*, 48 (291), 442-446.
<https://www.jstor.org/stable/43620967>
- OECD.** (2014). *Job Creation and Local Economic Development 2014*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264215009-en>
- OECD.** (2018). *Job Creation and Local Economic Development 2018. Preparing for the Future of Work*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264305342-en>
- Palma, J. G.** (2019). Behind the Seven Veils of Inequality. What if It's all About the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income? *Development and Change*, 50 (5), 1.133-1.213.
<https://doi.org/10.1111/dech.12505>
- Papaioannou, T.** (2018). *Inclusive Innovation for Development. Meeting the Demands of Justice through Public Action*. Routledge.
- Peck, J.** (2015). *Austerity Urbanism. The Neoliberal Crisis of American Cities*. Rosa Luxemburg Stiftung.
- Roberts, B. H., & Hohmann, R. P.** (2014). The Systems of Secondary Cities: the Neglected Drivers of Urbanising Economies, *CIVIS – Sharing Knowledge and Learning from Cities*, 1-11.

- <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/400881468181444474/the-systems-of-secondary-cities-the-neglected-drivers-of-urbanising-economies>
- Rodríguez-Pose, A.** (2001). *The Role of the ILO in Implementing Local Economic Development Strategies in a Globalized World* (Working Papers). International Labour Organization. https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_111545/lang--en/index.htm
- Satterthwaite, D.** (2016). A New Urban Agenda? *Environment and Urbanization*, 28 (1), 3-12. <https://doi.org/10.1177/0956247816637501>
- Shearmur, R., & Bonnet, N.** (2011). Does Local Technological Innovation Lead to Local Development? A Policy Perspective. *Regional Science Policy & Practice*, 3 (3), 249-270. <https://doi.org/10.1111/j.1757-7802.2011.01040.x>
- Steger, M. B.** (2013). *Globalization. A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Tonkiss, F.** (2020). City Government and Urban Inequalities. *City, Analysis of*
- Urban Change, Theory, Action*, 24 (1-2), 286-301. <https://doi.org/10.1080/13604813.2020.1739931>
- UNCTAD.** (2013). *Informe sobre las Inversiones en el Mundo. Las Cadenas de Valor Mundiales: Inversión y Comercio para el Desarrollo*. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2013overview_es.pdf
- UNCTAD.** (2018). *Informe sobre las Inversiones en el Mundo. La Inversión y las Nuevas Políticas Industriales*. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2018_overview_es.pdf
- United Nations.** (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. United Nations.
- Vázquez-Barquero, A., & Rodríguez-Cohard, J. C.** (2018). Local Development in a Global World: Challenges and Opportunities. *Regional Science Policy & Practice*, 11 (6), 885-897. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12164>
- Wright, E. O.** (2002). The Shadow of Exploitation in Weber's Class Analysis. *American Sociological Review*, 67 (6), 832-853. <https://doi.org/10.2307/3088972>
- Zahidi, S.** (Diciembre de 2020). The Jobs of Tomorrow. *Finance & Development*,

26-27. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/12/pdf/WEF-future-of-jobs-report-2020-zahidi.pdf>