

**Módulo de Formación
General:
Desarrollo Local (I)**

Eje N° 1

Regionalismo y desarrollo

Alejandro Villar

David Matesanz Gómez

Eje N° 1: Regionalismo y desarrollo: diferentes enfoques del desarrollo regional y local

Índice

I. La cuestión regional

1. La conceptualización. Regionalización. Regiones y microregiones. Desarrollo local

La región, lo regional y la microregión
La concepción de “región”
Región y microregión
Desarrollo regional y modelo de acumulación
El concepto de desarrollo local:

- *Del desarrollo económico al desarrollo integral. Un poco de historia*
- *El desarrollo local en la lógica “Local/global”*
- *Desarrollo local en los países en desarrollo*
- *Desarrollo local e inclusión social*
- *Desarrollo local y desarrollo nacional*
- *El desarrollo local como proceso político*
- *Capacidades locales para el desarrollo local*
- *Definiendo el desarrollo local*

2. Los distintos niveles del Estado: Nacional, provincial, regional y municipal.

Características de la intervención territorial.

El Estado. Niveles del Estado argentino
La relación Nación – Provincia
Relación Provincia – Municipio
La concepción del municipio y el desarrollo local

3. La descentralización. Términos institucionales, administrativos, políticos y fiscales. La coparticipación provincial y municipal. Los problemas de articulación. Descentralización y desarrollo local.

La descentralización en Argentina. Un poco de marco histórico
Descentralización y desarrollo local

4. La agenda pública local y regional para el desarrollo. Tipos de agenda: la agenda pública y la agenda de gobierno. La planificación y la agenda. Tipos de planificación. Relación entre la agenda municipal y regional

5. La cooperación intermunicipal y el desarrollo regional. Formas y tipos de asociación intermunicipal. Análisis de casos argentinos. La microregión y el desarrollo

La experiencia argentina

II. La economía regional

1. El desarrollo endógeno. El “resurgimiento” del territorio, las pymes y la innovación. Los mecanismos del desarrollo endógeno. Los cambios en las políticas de desarrollo.

- a) El territorio, la innovación y la organización de la producción en el desarrollo endógeno.
- b) Los mecanismos del desarrollo endógeno y los cambios en la política del desarrollo endógeno.

2. Los modelos de desarrollo. La organización flexible de la producción. Distritos industriales, sistemas de empresas, redes de empresas, desarrollo en red. Entornos innovadores.

- a) La organización flexible de la producción.
- b) Distintos modelos de desarrollo endógeno. Distritos industriales y clusters.
- c) Redes de empresas y desarrollo en red. Algunas ideas adicionales.

3. La innovación en el desarrollo local. Las instituciones, la sociedad local y la innovación. El conocimiento y la difusión de la innovación. Las redes de innovación.

- a) La innovación en el desarrollo local
- b) La innovación: Un proceso social y sistémico.
- c) La difusión del conocimiento y la innovación. Redes de innovación y entornos innovadores.

El entorno tecnológico en la Comunidad Valenciana.

Patrones tecnológicos en los países pequeños de América Latina. Aprendiendo del caso de Costa Rica.

4. Aspectos esenciales de la política de desarrollo endógeno. La política de desarrollo local y las empresas. Gran empresa y desarrollo local. Creación de empresas y desarrollo local. Límites y oportunidades.

- a) Aspectos esenciales de la política de desarrollo endógeno.
- b) Gran empresa y desarrollo local.
- c) Creación de empresas y desarrollo local.
- d) Desarrollo local y economía social. La necesidad de un esfuerzo de combinación con la economía productiva. Empresas recuperadas y cooperativas.
- e) Límites y oportunidades de la política de desarrollo local en la Argentina. Algunas reflexiones finales.

III. Bibliografía del eje regionalismo.

**Regionalismo y desarrollo: diferentes enfoques
del desarrollo regional y local**

I. La cuestión regional

Por Alejandro Villar*

1. La conceptualización. Regionalización. Regiones y microregiones. Desarrollo local.

En este primer punto definiremos los conceptos centrales que organizan este eje. Esta tarea tiene por finalidad presentar, repasar y ordenar las principales categorías con las que trabajaremos con la finalidad de establecer un marco común para nuestra tarea y, de esta forma, poder contar con los principales supuestos aceptados para poder avanzar en los aspectos más específicos de este eje. Revisaremos, entonces, la cuestión regional con las diferentes acepciones de región y microregión para, luego, abordar el enfoque del desarrollo local.

La región, lo regional y la microregión

La definición de la región y, por lo tanto, de la cuestión regional, fueron un elemento central para la implementación de estrategias de desarrollo regional, en boga desde la segunda posguerra, que procuraban en los países “en desarrollo” (y también en algunos desarrollados) eliminar o al menos morigerar las desigualdades regionales que se manifestaban en aquellos países. El instrumento elegido por la amplia mayoría se centró en la planificación regional centralizada por los niveles nacionales o federales. Su fracaso, ampliamente estudiado y reconocido terminó poniendo en jaque a los dos conceptos básicos que alimentaron esas estrategias: la planificación y la región.

Desde la década de los noventa el mencionado fracaso, junto a la crisis final del sistema comunista con su economía planificada y el proceso de globalización alentado por el modelo neoliberal que se expandía firmemente, contribuyeron a la reformulación de estos conceptos. La planificación se vuelve ahora local, estratégica y participativa de la mano de los procesos de planificación estratégica local que se proponen como la mejor alternativa para que las ciudades enfrenten los retos de la globalización. Por otra parte, la región adquiere un nivel supranacional que en el caso argentino toma la forma del MERCOSUR. De esta manera, en consonancia con la tendencia mundial que señala el deterioro del viejo “Estado – Nación” se fortalecen el nivel subnacional a partir de la revalorización de lo “local”, fundamentalmente ligado a lo urbano, y el supranacional en pos de la construcción de una gran región con el modelo de la Unión Europea como norte.

En ese contexto, se produjo la reforma de la Constitución Nacional en 1994 que junto con el reconocimiento de la autonomía municipal se aprobó para las provincias la facultad de “celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal” (Art. 125). En ese marco se crearon la Región de Patagonia (con las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur) y la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos). De esta forma se plantea una nueva forma de regionalización que surge de las partes interesadas y no del poder central.

La concepción de “región”

* Docente investigador de la Universidad Nacional de Quilmes. avillar@unq.edu.ar

Dentro del amplio debate sobre el concepto de región se puede plantear que su definición abrevia, esquemáticamente, de tres elementos centrales:

- a. *relacionado a cuestiones físicas, espaciales, territoriales y ambientales.*
- b. *como resultado de decisiones jurídico administrativas de un poder central,*
- c. *como producto de un proceso de construcción social y por lo tanto subjetivo y cambiante.*

Los dos primeros elementos suelen estar emparentados, puesto que las decisiones jurídico administrativas suelen sustentarse en definiciones territoriales que privilegian los aspectos físicos de la geografía sobre la propia percepción de la población que habita esos territorios.

Ahora bien, para el enfoque del desarrollo local resulta necesario acordar una definición de región, que recupere el sentido social político y económico del territorio, más allá de sus características físicas. Por lo tanto, la región es entendida como una construcción social en un territorio determinado. Siguiendo a Tecco y Bressan:

Las regiones son sujetos colectivos que resultan de un proceso de construcción social de los propios agentes de desarrollo presentes en ellas. De acuerdo con este enfoque, al Estado, en sus diversas manifestaciones jurídico-institucionales, le cabe el rol de apoyar los procesos que se generan en el interior de las propias regiones. De este modo, tanto la constitución de espacios regionales como la elaboración de programas y políticas para su desarrollo son el resultado del consenso de los actores que operan en esos espacios (Tecco y Bressan, 2000).

Esta perspectiva tiende a escapar de la trampa en que cayeron las estrategias de desarrollo regional impulsadas por los niveles centrales del Estado, en la medida que se trata de un proceso de “abajo hacia arriba” a la inversa de la experiencia más común y producto de las relaciones sociales más que de las perspectivas tecnocráticas.

Región y microregión

La revalorización del ámbito local generó un nuevo ámbito de planificación regional que por su tamaño se lo ha denominado “microregión”. Si bien este tema será tratado específicamente más adelante en este mismo eje resulta necesario aquí plantear algunas cuestiones conceptuales.

En primer lugar, es necesario distinguir entre la “cooperación o asociación intermunicipal” y las microregiones. Los primeros tienen una amplia variedad de objetivos y propósitos¹ entre los que se destaca el del desarrollo económico. Son por lo tanto, el origen de las microregiones, aunque en algunas provincias se han tomado estas iniciativas para proponer una regionalización intraprovincial propia. Así, la creación de estas microregiones ha sido un proceso de “abajo hacia arriba”, en los términos planteados antes, y obedecen, entonces, a una lógica regional o microregional que proviene de los actores locales que establecen los contornos de la región en base a sus propias definiciones territoriales, tratando de escapar a los mandatos de las jurisdicciones establecidas.² De esta manera lo que caracteriza a la microregión no es tanto su tamaño (que la define como “micro”) sino que su constitución se realiza de abajo hacia arriba y que su desenvolvimiento depende de los actores locales – regionales.

Desarrollo regional y modelo de acumulación

¹ Van desde las compras conjuntas a la creación de juzgados de falta intermunicipal. Para un mayor detalle se recomiendan los trabajos de Daniel Cravacuore citados en la bibliografía.

² La presencia de microregiones interprovinciales y hasta internacionales que se verán en el punto específico son una demostración de este aspecto.

La situación de las economías regionales es producto del modelo de acumulación puesto en marcha y de las políticas macroeconómicas que se implementan. Por esto, en la Argentina reciente es necesario repasar brevemente las consecuencias del modelo neoliberal imperante en los noventa para luego revisar la situación actual.

Las características principales de este proceso fueron, centralmente, la concentración económica y la creciente desigualdad regional y social con exclusión. Éste adquirió particularidades regionales sumamente heterogéneas. En efecto, las consecuencias económicas y sociales del modelo neoliberal tuvieron manifestaciones heterogéneas en las diferentes regiones del país, particularmente en las extra pampeanas. En efecto, en las economías regionales se produjeron modificaciones que se orientaban a la adaptación del sistema económico y social al nuevo escenario planteado en los noventa. Este proceso influyó sobre los agentes económicos y sociales de las distintas regiones, sobre sus relaciones de producción y sus intervenciones, así como en su capacidad de permanencia en el mercado. A su vez, los beneficios y costos se reparten en forma muy desigual (Rofman, 2000).

Así, se puede reconocer "...globalmente, la consolidación de dos esquemas de producción, distribución y consumo en el país, aun cuando éstos se expresen de modo diferente en cada una de las regiones del país: un esquema agroproductivo y un esquema de extracción de recursos naturales no renovables" (Plan Fénix, 2003: 336). Bajo este esquema, en el sector agropecuario se produjo la intensificación y consolidación de un proceso de concentración de la tierra, modernización y crecimiento de la producción, resultantes del cambio tecnológico en la agricultura, que data de la década de los setenta y que ahora incluye los nuevos paquetes tecnológicos³ controlados por las empresas transnacionales. Dicho proceso se intensificó y consolidó con la Convertibilidad, profundizando sus efectos sociales negativos, fundamentalmente los que se refieren a "la estructura de propiedad y tenencia de la tierra, los sistemas expoliadores de comercialización, cada vez más inequitativos en relación con los productores pequeños, y la inexistencia de crédito para dichos actores económicos" (ibídem).

A su vez, en las economías regionales de la periferia se registraron impactos que afectaron a los distintos sectores. Las principales características son:

1. Fuerte presencia de la pequeña unidad productiva, de carácter familiar, en su mayoría de carácter minifundario y con serios problemas de subsistencia.
2. Unidades productivas de gran tamaño concentran el proceso agroindustrial en la yerba mate, el tabaco, el algodón, el azúcar, la vitivinicultura y la fruta. Orientada fundamentalmente al mercado interno se ha venido abriendo paulatinamente a la exportación.
3. La mayor parte del volumen productivo está controlado por medianos y grandes establecimientos, en muchos casos vinculados al proceso agroindustrial.
4. Emigración creciente desde la actividad agrícola hacia los centros urbanos cercanos.
5. En el área de la extracción de petróleo, gas y carbón, la privatización de las empresas encargadas de las citadas explotaciones generó un fuerte proceso de expulsión laboral.
6. La acción de los Estados provinciales y municipales se vio resentida por la paulatina desaparición de actividades productivas urbanas y rurales, fruto de las políticas de la década de los noventa (Rofman, S/F: 3).

También se puede observar que el proceso de desindustrialización produjo un cambio en el perfil de las ciudades, que han perdido el carácter productivo que les diera la

³ El *Paquete Tecnológico* se refiere al que integran las semillas, fertilizantes y maquinarias que se utilizan en la producción agropecuaria.

industrialización sustitutiva para adquirir uno ligado a los servicios y, particularmente, en el caso de las capitales de provincia, a la administración pública. Es decir que la ciudad pasó de ser un espacio de producción a uno de consumo –de aquellos que tienen la capacidad de hacerlo–.

Ahora bien, la nueva etapa post-convertibilidad trajo el surgimiento de un nuevo modelo de acumulación que produjo, a su vez, diversos impactos que generaron distintas respuestas⁴. Sin embargo, se pueden realizar algunas observaciones generales que resultan pertinentes con relación al desarrollo local.

En primer lugar, se puede observar que el impacto de la devaluación en las economías regionales tendió a beneficiar a aquellas en las que domina la presencia de medianos y grandes propietarios y la participación de los grandes grupos económicos, mientras que en las que predominan los pequeños productores el impacto ha sido menor. A su vez, el proceso de concentración y transnacionalización de la economía argentina ha otorgado un papel relevante en el desarrollo regional a actores extralocales cuyos intereses no se relacionan necesariamente con los de la región.

El abandono de la convertibilidad produjo un profundo impacto en las economías regionales que se caracterizan por la producción agropecuaria y, en parte, agroindustrial. Sin embargo, el fin de la convertibilidad también tendió a consolidar una situación signada por la desigualdad, con una clara diferencia entre muchos perdedores y pocos ganadores.

Los grandes grupos económicos han adquirido o arriendan tierras de alta producción que son explotadas en forma intensiva y cuyo mercado es el exterior. La base de su productividad se encuentra en los beneficios de escala de la utilización del paquete tecnológico que hoy domina la producción agrícola. Además, estos grupos económicos tienden a controlar la cadena vertical de la producción que, en muchos casos, abarca desde la propia producción (con una participación en el paquete tecnológico) hasta la comercialización en el exterior. Por lo tanto, se apropian en forma casi completa de la renta, derramando localmente beneficios sólo en el área de transporte y otros servicios. En este sentido, el impacto en el empleo tiende a ser muy pobre, en la medida en que la tecnologización de la producción demanda escasa y capacitada mano de obra calificada y, dependiendo del tipo de producto, una mayor, pero poco capacitada, mano de obra de bajos ingresos.

En el sector de medianos productores se encuentran los que han orientado su producción al mercado externo, que se han beneficiado con la pesificación de las deudas y el incremento de la rentabilidad por la doble vía de la devaluación y el incremento del precio internacional de algunos de los *commodities* que exporta la Argentina, particularmente la soja. Sin embargo, en este sector, particularmente de la región pampeana, también se asiste a un proceso de arrendamiento de los campos a los grandes grupos económicos. Pero la siembra intensiva a que son sometidas las propiedades, junto con un notable proceso de pérdida de actualización del paquete tecnológico, a lo que se suma un pobre recambio generacional, que envejece el promedio de edad de los productores, abre muchos interrogantes sobre el futuro productivo de estos propietarios.

Por otro lado, así como los grandes productores poseen un amplio control de la cadena vertical de producción y comercialización, los medianos han retrocedido notablemente en

⁴ La nueva situación demanda un análisis región por región y sector por sector que escapa a los límites de este trabajo pero para una visión sobre las diferentes regiones del país se recomiendan los trabajos de Alejandro Rofman (1999, 2000 y 2002) y las actas de las IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, del 9 al 11 de noviembre de 2005; y para un análisis por provincia se puede ver Plan Fénix (2003).

este aspecto. Esto se debe, fundamentalmente, a la crisis y cierre de gran parte de las cooperativas agrícolas que se dedicaban al acopio y comercialización de la producción del sector. Esta situación genera una mayor dependencia de los grupos que se dedican a la comercialización y exportación, que de esta forma se apropian de buena parte de la renta.

Finalmente, los pequeños productores rurales de carácter familiar y minifundista –que abundan en el Norte, el Oeste y parte del Sur del país – conservan su carácter de economía de subsistencia. Si bien algunos datos indican una mejora en su situación relativa, se encuentran aún lejos de alcanzar estándares de productividad que les permitan ingresar competitivamente en el mercado. Esto se debe al creciente papel del paquete tecnológico en la producción agropecuaria, que, por su complejidad y costo, se encuentra lejos del alcance de este sector; a lo que se suma que “carecen de capacidad negociadora de su producción en el mercado, de acceso al crédito bancario y de posibilidad de reconvertir su actividad en términos de los criterios de competitividad hoy prevalecientes” (Rofman, A. s/f: 1).

En cuanto al impacto que esta situación genera en el espacio urbano, se pueden mencionar dos efectos centrales. Por un lado, la tecnificación⁵ y la reconversión⁶ de la producción agraria han generado una reducción de la demanda de mano de obra en el sector rural que ha conducido a una constante migración del campo a los centros urbanos. A su vez, la disminución de la demanda de mano de obra para las cosechas, el denominado “trabajo golondrina”⁷, también ha impactado negativamente en la población urbana, en la medida en que muchos de estos trabajadores habitualmente viven en ciudades y pueblos y ahora ven reducido su trabajo y mermados sus ingresos.

Ahora bien, estos elementos son relevantes para una política de desarrollo local, en cuanto es imprescindible tener en cuenta la existencia o no de un perfil productivo local, una cultura del trabajo y, en definitiva, los “actores” capaces de impulsar el desarrollo económico local.

De esta forma, la mirada regional de los problemas de concentración y equidad arroja, a los efectos del desarrollo local, una enseñanza central: las formas que estos problemas adquieren regionalmente son tan diversas que impiden una solución unívoca y, por lo tanto, demandan soluciones específicas a través de iniciativas que contemplen las particularidades regionales y que, a su vez, tiendan a revertir el proceso de desigualdad regional por una realidad más equitativa.

El concepto de desarrollo local

⁵ Este fenómeno afecta desde principios de la década de los noventa a la población rural, y generó algunas respuestas innovadoras en los gobiernos locales, como el Programa de Agricultura Orgánica Urbana de Camilo Aldao, que es analizado en esta investigación.

⁶ La expansión de la superficie cultivada de soja se ha producido por tres fenómenos. Uno, su incremento relativo en la producción de la región pampeana; en segundo lugar, la reconversión de producción tradicional, como el algodón en el Chaco u otros productos en el NOA; y finalmente la incorporación de nuevas tierras a partir del avance sobre el monte en todo el Norte del país. En el segundo caso, se ha producido una reducción en la demanda de mano de obra para la cosecha de los productos tradicionales.

⁷ Este proceso afecta a los trabajadores rurales golondrina y se hace más evidente en la región del NEA por el proceso de maquinización de la cosecha de algodón. Pero otros productos, como la vid para la producción vitivinícola, o la fruta en el Alto Valle del Río Negro, continúan demandando mano de obra intensiva y relativamente especializada.

Del desarrollo económico al desarrollo integral. Un poco de historia

La preocupación por el desarrollo surgió en la segunda posguerra, de la mano del proceso de recuperación europeo y del estancamiento ostensible de los países que no lograban comenzar un proceso de crecimiento económico sostenido. Así, un poco más tarde, durante la década de los sesenta, la problemática del desarrollo en América Latina se centró en la cuestión del camino que llevaba del subdesarrollo al desarrollo, con una clara hegemonía del pensamiento económico. El objetivo central era lograr incrementos sostenidos en el volumen de bienes y servicios generados por las economías de los países. El crecimiento del producto interior bruto (PIB) *per capita* era el instrumento privilegiado de evaluación de los avances de los países en términos de bienestar. En esta hipótesis se asociaba la mayor producción de bienes a mayores ingresos y, por consiguiente, a una mayor utilidad o bienestar económico. La mayoría de los debates sobre las estrategias de desarrollo se orientaban a explicar la manera de acelerar el crecimiento de la producción de bienes y servicios. Una lógica consecuencia de estas teorías era la convicción de que estos incrementos en el PIB *per capita* sostenibles eran suficientes para disminuir la pobreza.

Pero, a fines de la década de los sesenta se constató que, generalmente, el crecimiento de la economía no daba lugar a mejoras de importancia en las condiciones sociales de la mayoría de la población. Por esto, alentada a nivel mundial por Naciones Unidas y en América Latina por la CEPAL, se planteó una revisión de la concepción del desarrollo.

De esta forma comenzó a revelarse el carácter complejo y multidimensional del desarrollo. Así, se incorporará el análisis de la dimensión social en relación a las condiciones sociales y –más tarde– culturales para el desarrollo y, por otro lado, se incorporan los “indicadores sociales” referidos al nivel educativo, la tasa de ocupación, la calidad de la infraestructura habitacional, etc. Estos indicadores, así como contribuyen a enriquecer la discusión sobre las condiciones sociales, también sirven para evaluar los resultados sociales del desarrollo. Surge, de esta manera, el desarrollo social como componente necesario del desarrollo. Siguiendo esta línea, en la década de los noventa Naciones Unidas incorporó el concepto *desarrollo humano*.

En este marco, emergen en América Latina las “políticas sociales”, que vienen a reconfigurar las clásicas intervenciones asistencialistas mediante políticas que tiendan a crear o fortalecer las capacidades sociales para el desarrollo. De esta forma, la sociedad, con sus fortalezas y debilidades, pasa de ser “objeto” del desarrollo (el desarrollo modernizará la sociedad y la política), para convertirse en “sujeto” de su propio desarrollo. Esta perspectiva dará lugar a la revalorización de las “potencialidades locales” para el desarrollo, savia indispensable que alimentará los conceptos de desarrollo endógeno, desarrollo regional y desarrollo local. El primero será abordado en la segunda parte de este apartado, de los dos segundos nos ocuparemos inmediatamente.

El desarrollo local en la lógica “Local/global”

El desarrollo local se inscribe en un lugar privilegiado de la dialéctica local/global que ha producido el proceso de globalización. En efecto, así como el desarrollo es un concepto de la segunda posguerra, el desarrollo local se plantea como una opción a partir de la crisis del modelo fordista y del proceso de globalización.

De esta manera, en la matriz de origen del concepto de desarrollo local en la dialéctica local/global se hallan al menos tres tipos de enfoques. Por un lado, el que plantea que esta nueva lógica de la globalización es avasallante y vuelve imposible todo planteo de desarrollo local. Por otro, el que visualiza lo “local” como alternativa a un proceso de globalización negativamente connotado, planteando, por lo tanto, una suerte de revolución anti-global que

devuelva a los actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias. Finalmente, el tercer enfoque encara la situación considerándola en términos de riesgos y oportunidades (Arocena, 1997a).

En América Latina ha sido el tercer enfoque el que ha generado mayor aceptación. Así, en palabras de Sergio Boisier: “Las nuevas actividades en nuevos espacios abren posibilidades ciertas de generar procesos de crecimiento local, los cuales pueden servir de base y entorno para procesos más complejos de desarrollo local endógeno. Que los procesos de crecimiento se asimilen o no a los modelos comentados –distritos industriales, concentración geográfica de empresas, cambio endógeno– dependerá de la calidad de la respuesta local, influenciada a su vez por la catálisis que los sistemas locales de investigación y desarrollo, principalmente las universidades, puedan introducir en el medio local” (Boisier, 2005: 61). Por otro lado, se ha señalado que “...la dimensión local puede aparecer como un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos” (Arocena, 1997a: 44).

Ahora bien, las oportunidades que presenta el proceso de globalización no están al alcance de todos, ya que aprovecharlas supone ciertas capacidades y niveles de desarrollo de las sociedades locales. Dentro de estas capacidades resalta la de la constitución de actores locales para el desarrollo (Arocena, ídem). El desarrollo es, entonces, un producto social en tanto depende de las capacidades –existentes o a ser desarrolladas – de los actores locales. La dimensión social del desarrollo adquiere, así, un lugar central en los procesos locales que procuren incorporarse a la globalización.

Finalmente, en esta lógica local/global se encuentra, también, la perspectiva del Banco Mundial. Efectivamente, ya a comienzos de la década de los noventa este organismo de financiamiento comenzó a plantearse la necesidad de ampliar los temas financiados. Si hasta la década de los ochenta la intervención destinada a las ciudades se centró en los servicios urbanos, y particularmente en lo referido a la infraestructura, en 1990 se planteó que el nuevo desafío incluía la problemática de la economía urbana, la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Así, se propuso intervenir para afrontar estos problemas a partir del fortalecimiento de la administración municipal, de la infraestructura urbana y de los marcos regulatorios (BM, 1990). Luego, a partir de fines de los noventa, se realizó una reflexión sobre la complejidad y multidimensionalidad de los problemas urbanos, a partir de lo cual se avanzó en una concepción más integral que incorporó las nuevas necesidades que los gobiernos locales debían afrontar, entre las que se destacan las cuestiones de saneamiento ambiental y el estímulo al desarrollo económico local (BM, 2000).

De esta forma, el desarrollo local es entendido como la capacidad que los actores tienen para obtener una inserción competitiva de la economía de la ciudad en el mundo globalizado.

Desarrollo local en los países en desarrollo

Ahora bien, también es necesario señalar que las experiencias de desarrollo endógeno que han tenido éxito⁸ responden a las especificidades de cada región, por lo que no son implantables acríticamente en América Latina. Por lo tanto, es necesario comenzar a construir las bases que permitan avanzar en la construcción de un concepto de desarrollo local que dé cuenta de estas particulares realidades, permitiendo, a su vez, debatir las características de un modelo latinoamericano de desarrollo local. En este punto

⁸ Fundamentalmente, los distritos industriales italianos, el sur de Alemania, el Québec canadiense y algunas experiencias españolas.

se destacan tres elementos: la cuestión de la inclusión social, el problema del marco nacional de desarrollo y las capacidades locales para encarar estos procesos.

Desarrollo local e inclusión social

La concepción integral del desarrollo local obliga en la Argentina contemporánea a prestar particular atención al problema de la integración de los sectores marginados por el modelo de acumulación de los noventa. En este aspecto se destaca el papel de las políticas socioprodutivas en tanto que procuran una salida productiva para los problemas de desempleo y exclusión, incorporando a estos sectores en el entramado productivo desde la perspectiva de la economía social.

En el plano concreto, se trata de los programas de promoción socioprodutiva, que asocian el desarrollo local con la economía social, y consideran a la generación de microemprendimientos económicos como actividades propias del sector informal que forman parte del proceso de desarrollo endógeno en territorios atravesados por condiciones de crisis económica, pobreza y desocupación.

Esta estrategia de promoción del desarrollo local se distingue del modelo conceptual hegemónico, elaborado a partir de la experiencia de crecimiento económico de localidades dinámicas, que postula como eje de transformación la articulación de las pequeñas y medianas empresas con el Estado local, en un proceso endógeno de incremento de la productividad y competitividad local.

Desarrollo local y desarrollo nacional

Ahora bien, es necesario señalar que no hay desarrollo local sin uno nacional y regional. En efecto, sin un proceso de desarrollo nacional y regional, al menos en términos subnacionales, no parece razonable hablar de desarrollo local. Lo que puede generarse en ese caso es simplemente crecimiento de la economía local.

Las experiencias exitosas de desarrollo local en distintos países revelan que el contexto tiene un rol central en la medida en que el desempeño macroeconómico nacional o regional tendió a garantizar estabilidad, crecimiento y un marco jurídico estable y previsible. Pero, a su vez, en esos casos si bien se otorga al mercado el papel fundamental, se reserva al sector público un rol relevante. Se trata de sociedades que poseen una dirección en la cual el sector público asume un papel de importancia.

El desarrollo local sólo podrá consolidarse como parte de un proceso mayor que incluya los niveles microregionales, nacionales y regionales, y, por lo tanto, resulta indefectiblemente ligado a su contexto regional y nacional. Éste, a su vez, dependerá del modelo macroeconómico escogido y de las políticas de los niveles supralocales que se implementen.

En este sentido, resulta poco razonable pretender una distribución del ingreso local sin un marco nacional que posea esa misma orientación. En efecto, así como es necesario señalar que el desafío de una distribución más equitativa de la riqueza no es una tarea exclusiva ni central del nivel local del gobierno, también es necesario plantear que el esfuerzo social que demanda el desarrollo, y en particular el desarrollo local, debe contemplar, desde el comienzo y explícitamente, alternativas para mejorar las condiciones de empleo, obtener una equitativa distribución de la riqueza obtenida y, particularmente en los países de América Latina, garantizar la inclusión social de los sectores que se encuentran marginados.

El desarrollo local como proceso político

El enfoque del desarrollo local hace referencia a dos elementos relevantes que contribuyen a una comprensión más acabada de su complejidad. Por un lado, su dimensión holística y sistémica, en donde la articulación y coordinación de la acción colectiva se vincula con la necesaria sinergia que requiere el desarrollo (Boisier, 1998: 22). Ahora bien, la articulación y coordinación se logran a partir de un permanente proceso de toma de decisiones, lo que nos recuerda la dimensión política de este enfoque. En este sentido, el desarrollo local es una construcción política en donde el Estado cumplirá un rol central. Efectivamente, en términos procesuales, se trata de un permanente y masivo proceso de toma de decisiones de los actores locales. Estos procesos requieren de una articulación que les otorgue sentido y dirección. Así, “se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político” (Garnier, 1999).

Pero, en este proceso de toma de decisiones no se debe olvidar la desigual distribución de poder que tienen los actores intervinientes. La articulación, en sentido político, significa catalizar, coordinar y mediar para resolver las tensiones y conflictos que la interacción público-privada y la dinámica del entramado de las instituciones y los actores locales generan. Entonces, se deberá gobernar, también, la tensión que la desigual distribución de poder produce en la definición del rumbo y la distribución de cargas y beneficios que genera el desarrollo.

Capacidades locales para el desarrollo local

Para el enfoque del desarrollo local ocupa un lugar central la visión estratégica que posea la dirigencia que pone en marcha un proyecto de desarrollo local y la capacidad de sumar a éste a los actores relevantes. En efecto, cualquiera sea el camino escogido, el desarrollo local requiere que se posea una dirección hacia donde dirigir la localidad o la región. Esto demanda, a su vez, una visión integral de las políticas locales que se exprese en la articulación que necesitan las acciones emprendidas por las distintas áreas del gobierno local. En otras palabras, se trata de reorganizar la agenda y articular las políticas con un sentido definido.

En este marco, ocupa un lugar central el comportamiento de los actores⁹ locales con relación a la necesidad de incorporar a la asociación público-privada en las prácticas de las políticas públicas.

De esta forma, el desafío del desarrollo local demanda la implementación de políticas que modifiquen las relaciones Estado-sociedad y genere un cambio cultural de los actores tanto estatales como sociales. Así, en la escala local se debe transitar un camino en el que se vayan redefiniendo y reconstituyendo los actores y las instituciones, a la vez que se avance en la implementación de políticas destinadas al desarrollo local. Se trata, entonces, de producir un cambio que permita reorientar y reformar las prácticas en el sentido requerido por el desarrollo local.

Definiendo el desarrollo local

⁹ Tema que es abordado con mayor profundidad en el eje específico.

Se trata de un modelo de desarrollo con una concepción integral que se apoya en el aprovechamiento y potenciación de los recursos (sociales, naturales, técnicos, económicos, institucionales, culturales, etc.) y capacidades propios de la región o localidad. Esta perspectiva señala la naturaleza territorial de estos procesos que se entienden como un modelo de transformación social que se sustenta en la valorización de los recursos endógenos, a través de la construcción de una mejor articulación entre los sectores e instituciones locales.

Es un proceso económico en la medida que mantiene a la dimensión económica como columna vertebral pero refiere, necesariamente, a otras dimensiones. En efecto, sin crecimiento de la economía no hay desarrollo. Pero recordemos no se trata exclusivamente de crecimiento económico o mero incremento de la productividad empresarial sino que se requiere que ese crecimiento impacte positivamente en la sociedad local, generando un proceso de inclusión de los sectores postergados y una mejora general en la calidad de vida de la población.

De esta forma, se plantea la necesidad de incorporar el problema de la integración de los sectores más empobrecidos de la sociedad como uno de los objetivos centrales del desarrollo. En este aspecto se destaca el papel que las políticas sociales desempeñan en el proceso de inclusión e integración social y, particularmente, las de tipo socioproductivo que alientan una alternativa productiva con la que se puedan enfrentar los problemas de desempleo y exclusión.

Por último, es necesario recordar que se trata de un proceso de desarrollo “desde lo local”, en la medida que hace referencia a la integración de un camino local y regional dentro de un proceso más nacional, antes que el desarrollo “de lo local”, entendido en la lógica de competitividad entre territorios o ciudades.

2. Los distintos niveles del Estado: Nacional, provincial, regional y municipal. Características de la intervención territorial.

El Estado. Niveles del Estado argentino.

En primer lugar, abordaremos la cuestión de los diferentes niveles del estado para el caso particular de la Argentina. Ahora, ¿por qué es importante este tema en relación al desarrollo local?

Fundamentalmente, porque los sistemas federales de gobierno, como el de Argentina, presentan un elevado nivel de complejidad en la elaboración e implementación de estrategias y políticas destinadas al desarrollo. En otras palabras, el desarrollo local requiere de la participación conjunta y articulada de los distintos niveles de gobierno. En efecto, las políticas macroeconómicas (atribución del nivel nacional) orientan el sentido de la economía, los gobiernos provinciales diseñan estrategias y políticas destinadas al perfil productivo de su territorio (obviamente no todos ni de la misma forma) y los gobiernos locales procuran fortalecer sus sistemas productivos.

Una revisión de esta relación prevé el análisis de las que tienen, por un lado, la Nación con las provincias y, por otro, entre éstas y los municipios.

La relación Nación – Provincia

El sistema jurídico – institucional define a la Argentina como un país federal. En efecto, tanto la Constitución de 1853 como la reforma de 1994 sostienen esa organización. Sin embargo, en la práctica se fue imponiendo un centralismo de hecho que concentra gran parte de los recursos y del poder institucional en el nivel nacional.

En los regímenes federales se establecen formalmente las competencias de cada nivel de gobierno y la distribución de los recursos. Las primeras definen cuáles son propias y exclusivas de cada nivel (por ejemplo, la defensa es una atribución propia del nivel federal o nacional) y cuales son “concurrentes” entre los distintos niveles (por ejemplo, la educación). Entre estas últimas, se encuentran las que se orientan a la promoción del desarrollo, en la medida que éste es el resultado de una tarea que involucra a todos los niveles del Estado. Por su parte, la distribución de los recursos interjurisdiccionales se establece a partir del régimen de coparticipación de impuestos. Ahora bien, este centralismo de hecho se constituyó, en parte, a partir de un proceso de concentración de los recursos en el nivel nacional, sustentado en su capacidad impositiva. En efecto, si bien las provincias tienen y de hecho ejercen la atribución de establecer impuestos, es el nivel nacional el que se apropia de la mayor masa de recursos.

Por último, la articulación entre los niveles de gobierno para la implementación de las políticas públicas en el territorio resulta ser uno de los principales problemas a resolver. En efecto, las políticas nacionales tienden a ser diseñadas y ejecutadas de manera fragmentada y desarticulada, tanto entre sí como con las de los niveles provincial y local. Situación que genera en muchas ocasiones superposición y desperdicio de esfuerzos y recursos.

Relación Provincia – Municipio.

El régimen político - institucional estableció desde la Constitución de 1853 la necesidad de contar con un régimen municipal. A su vez, la reforma de 1994 dio un paso más al establecer la autonomía municipal que las provincias debían garantizar en su régimen municipal. Sin embargo, todavía hay varias provincias¹⁰ que no han cumplido con este mandato constitucional. A su vez, el marco legal que establece y regula la organización jurídica de los municipios tiene tres niveles: la Constitución Provincial, la Ley Orgánica Municipal de cada provincia y, eventualmente, la Carta Orgánica Municipal (cuando el municipio puede ejercer la autonomía municipal).

Por su parte, la cuestión de los recursos ocupa un lugar relevante en las relaciones entre el nivel provincial y los municipios. La participación de los municipios en el gasto público total ha mejorado en términos relativos, pero todavía se encuentra en un nivel muy bajo. En efecto, mientras los recursos municipales apenas rondan el 5% de los recursos totales, mientras el total del gasto local apenas alcanza al 10% del gasto público total. Como se observa, la cuestión de los recursos que posee el gobierno local es central y constituye una de sus debilidades. Ésta se debe a sistemas de coparticipación que concentran el gasto en el nivel provincial y a que sus recursos propios sólo pueden provenir del cobro de tasas (que se concibe en términos de retribución por una prestación brindada por el municipio) ya que las normas provinciales no lo facultan para crear impuestos. A lo que se suma una pobre capacidad recaudadora. Esta situación se agrava cuando se analiza la composición del gasto municipal en el que se observa una elevada incidencia del rubro de personal.

Desde el punto de vista institucional, como se dijo, el sistema federal argentino ha delegado la conformación del régimen municipal en las provincias. En efecto, las Constituciones provinciales establecen dos grandes niveles con sus respectivos subniveles. Por un lado, se encuentran aquellas que denominan “municipio” a todas las formas de gobierno local,

¹⁰ Por ejemplo Santa Fe y Buenos Aires.

reconociendo, generalmente, diferentes categorías. Por el otro, las que diferencian a los municipios de otras entidades de gobierno local (comuna, comisión municipal o de fomento, delegación municipal, etc.); y, finalmente, las que tienen un sistema mixto que contempla tanto distintas categorías de municipios como a las otras entidades mencionadas.

Por su parte, la definición de la base territorial tiene dos grandes modelos. Por un lado, el de Provincia de Buenos Aires que está organizado en base al criterio de “municipio condado”, en el que abarca a la ciudad principal (o cabecera), a las localidades de menor tamaño y al territorio rural. Por el otro, los organizados a partir del sistema de “ejido urbano” que hace coincidir los límites del municipio con los de la construcción urbana, aunque se suele adicionar un área rural, como previsión al crecimiento de la ciudad, que queda dentro de la órbita municipal. Son los casos de Santa Fe o Córdoba.

La concepción del municipio y el desarrollo local

La definición de municipio contempla una concepción sobre su rol como parte del Estado. Ésta posee dos grandes líneas conceptuales. Una, considera al municipio como el órgano más descentralizado del Estado. Esto significa que el Estado nacional y/o provincial delega parte de sus responsabilidades y competencias en un ente inferior. Concepción que refleja la particular historia argentina y latinoamericana que se inscribe en las discusiones sobre la descentralización. La otra, concibe al municipio como el aparato estatal y político de una sociedad que se autogobierna en el marco de una sociedad mayor. Esta línea recibe afluentes de distintos orígenes. En América Latina se puede mencionar a los que ven al municipio actual como la continuidad del Cabildo indiano; la que, siguiendo a Tocqueville, mira la experiencia norteamericana, o la que recupera la tradición europea que plantea que las ciudades son preexistentes respecto de los Estados nacionales y continuarán su desarrollo mientras el Estado-nación se desdibuja o tiende a desaparecer en los términos en que se lo conoció hasta ahora. Esta segunda interpretación ha sido el fundamento teórico de la posición que ha venido reclamando la autonomía municipal.

Esta segunda concepción plantea, entonces, al municipio como una sociedad que se autogobierna, limitada por los márgenes que impone la pertenencia a una comunidad mayor -la nación- y la estructura jurídico-institucional que la regula. Así, la sociedad local se encuentra en condiciones jurídicas y políticas para delinear su propio proyecto de desarrollo, en el marco de uno nacional y regional. Esta definición del municipio constituye la base conceptual más apropiada para albergar las teorías que impulsan el desarrollo local.

3. La descentralización. Términos institucionales, administrativos, políticos y fiscales. La coparticipación provincial y municipal. Los problemas de articulación. Descentralización y desarrollo local.

Los procesos de descentralización se han extendido por América Latina en las últimas décadas de una manera sumamente heterogénea y multifacética. Esto ha sido producto tanto de las profundas diferencias regionales del subcontinente como de los objetivos y conceptos con los que aplicaron.

Los objetivos que alentaron estos procesos tuvieron, entonces, diferentes enfoques. Un listado bastante completo de los motivos esgrimidos para alentar la descentralización señala los siguientes:

- Subsidiariedad (sostiene que los organismos de nivel superior sólo deben ocuparse de los temas que no pueden ser abordados por los niveles más descentralizados).

- Federalismo fiscal (la descentralización genera una mayor eficiencia en la asignación de bienes públicos locales.)
- El fracaso de la planificación centralizada
- Problemas específicos aparentemente insolubles por los gobiernos centrales
- Democratización y participación
- Transparencia
- Se incrementa el accountability (la rendición de cuentas frente a la sociedad sobre lo que se hizo).
- Mejora en la eficiencia y calidad de los servicios públicos
- Asignación de nuevas competencias. (Políticas sociales, de desarrollo económico, ambientales, etc.)
- Permite enfrentar mejor el problema de la pobreza

En general, se acuerda que la descentralización implica la existencia de una institución de base territorial que posea autonomía político-administrativa y recursos suficientes para hacer frente a las nuevas funciones que se le otorgan. Esto es, que posea atribuciones para decidir y capacidad de gestión (administrativa y económica).

La primera condición de tipo político institucional es la que más avances ha registrado en el continente. En efecto, a partir del proceso de retorno a la democracia iniciado en los años ochenta se puede constatar un marcado avance en el fortalecimiento de los niveles subnacionales, de la mano de los procesos democráticos que establecieron gobiernos electos localmente donde antes había delegados del poder central.

Sin embargo, una autonomía sin recursos puede generar serios problemas políticos e institucionales. Efectivamente, la delegación (o a veces la simple “asumisión” de nuevos temas en la agenda local) sin recursos económicos suficientes para llevar adelante las nuevas tareas genera el desfinanciamiento de las actividades más clásicas y las consecuentes tensiones sociales en el nivel local.

A continuación presentamos una adaptación particular de algunas definiciones aportadas por Iván Finot (2001) que ayudan a ordenar los conceptos:

Sobre desconcentración y descentralización

Desconcentración es una transferencia de funciones desde un gobierno central a niveles inferiores de la administración central.

Descentralización la transferencia de competencias se da en dirección a autoridades electas. Esta transferencia de competencias debe incluir la decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de bienes públicos.

Si se acepta que el significado del término “descentralización” es transferir poder, cualquier forma de poder, este concepto podría aplicarse a cualquiera de los tres sistemas: el político, el administrativo y el económico, y sería adecuado referirse a una descentralización política, administrativa o económica.

Descentralización política, operativa y económica

Descentralización Política: transferencia de competencias de decisión para la provisión de bienes públicos desde gobiernos centrales a procesos políticos subnacionales. La

transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión.

Descentralización Operativa: transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión a administraciones territoriales, o a administraciones funcionales del mismo nivel. La delegación sería una forma de descentralización operativa territorial.

Descentralización Económica: transferencia del proceso de decisión sobre asignación para producción a la competencia económica.
Dentro de ésta se cuenta la **Política del Gasto:** transferencia de competencias de decisión sobre gasto público.

La descentralización en Argentina. Un poco de marco histórico

La cuestión de la descentralización comenzó a incorporarse en la agenda pública a mediados de la década de los ochenta, en el marco de la transición a la democracia y de las limitaciones que se comenzaban a encontrar para resolver los principales problemas económicos y sociales. En ese marco, la descentralización se presentaba entrelazada al proceso de participación social que se territorializaba crecientemente y encontraba en el municipio la principal referencia estatal. Así, la participación era considerada como un elemento central para consolidar la democracia y, a su vez, dotarla de un sentido social y político que le permitiera superar sus límites formales. Se suponía que facilitaría la participación de los actores sociales en las políticas públicas y en el control de la administración. Pero, el surgimiento de un modelo de acumulación política sustentado en prácticas clientelares produjo las primeras señales de alarma y, luego, la desilusión.

En la década de los noventa esta concepción de la descentralización sufrió una importante transformación. El nuevo marco se caracterizaba por la irrupción de la globalización, la crisis del Estado de Bienestar y el surgimiento del Estado neoliberal que produjo una reforma del Estado, en donde la descentralización ocupó un lugar destacado. En este sentido, la transferencia de los servicios sociales a las provincias estuvo condicionada por la lógica fiscalista, mientras que era justificada mediante un discurso federalista y sustentada en el criterio de subsidiariedad del Estado. En este marco, en 1992 la Nación transfirió a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los colegios secundarios y los institutos técnicos, de formación docente y de formación superior, que hasta entonces administraba en forma directa el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Asimismo, se transfirieron los establecimientos hospitalarios a estas mismas jurisdicciones, lo que reconocía la responsabilidad constitucional de las provincias sobre la salud de la población. Ese proceso de descentralización de la salud fue profundizado en la provincia de Córdoba, con la municipalización del sistema provincial (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 1996). También se transfirió la política de vivienda. Estas transferencias se efectuaron sin su contrapartida presupuestaria, pero atadas a un nuevo Pacto Fiscal que mejoraba los ingresos provinciales, aunque éstos quedaban sujetos a la suerte del crecimiento de la economía y la consiguiente recaudación. De esta forma, la retirada del Estado y el proceso de descentralización hacia las provincias fueron, de alguna manera, dos aspectos de lo mismo, mientras que la descentralización hacia el nivel local fue un fenómeno más de hecho que de derecho.

Asimismo, este proceso se consolidaba de la mano de la crisis fiscal del Estado que tendía a distribuir “hacia abajo” los costos territoriales del ajuste. Por su parte, en la Argentina la descentralización surgía ligada a la crisis fiscal. En palabras de Daniel García Delgado, “Si bien el proceso de descentralización aparece como una megatendencia universal (...) En

nuestro caso, (...) ha estado básicamente vinculada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste, así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas” (1997a: 15). De esta forma, el nivel nacional se desentendía de los costos sociales que sus políticas generaba y obligaba a los gobiernos locales a hacerse cargo de los nuevos problemas como el incremento de la pobreza y el desempleo. El gobierno local es transformado en receptor directo de la posible protesta ciudadana (Herzer, 1997). En este mismo proceso la participación social era resignificada. Ya no se trataba de un proceso de democratización del Estado, sino de la necesidad de obtener “proximidad” entre aquel y la sociedad para la elaboración de las políticas locales con el fin de mejorar la gestión y organizar adecuados sistemas de control.

El nuevo escenario generó dos tipos de respuestas de los gobiernos locales. Una, reactiva, que buscó la salida tradicional centrada en la reducción del gasto. Las otras se orientaron en la incorporación de iniciativas innovadoras para enfrentar los nuevos desafíos, entre los que se destacaba el incremento del desempleo que profundizaba la crisis social. Entre estas nuevas iniciativas se destacan, entonces, la puesta en marcha de procesos de planificación estratégica y la incorporación en la agenda municipal de políticas destinadas a estimular la economía local.

Descentralización y desarrollo local

El proceso de revalorización de lo local que alienta la descentralización se imbrica sinérgicamente con el enfoque del desarrollo local, en la medida que este último revaloriza las condiciones territoriales para el desarrollo. El territorio se convierte en “actor del desarrollo” y, por lo tanto, las organizaciones sociales e instituciones que en éste se asientan, su identidad, etc. constituyen la base sobre la que se asienta la capacidad de desarrollo. Así, para un adecuado proceso de desarrollo local es necesario que se posea localmente la capacidad de decidir qué hacer (capacidad de índole política), cómo hacerlo (capacidad de gestión) y que se cuenten con los recursos necesarios para ello (capacidad económica). En este punto, entonces, se encuentran la descentralización y el enfoque del desarrollo local.

4. La agenda pública local y regional para el desarrollo. Tipos de agenda: la agenda pública y la agenda de gobierno. La planificación y la agenda. Tipos de planificación. Relación entre la agenda municipal y regional

La agenda pública local, también llamada “agenda sistémica” se compone del “conjunto de problemas que afectan a una sociedad en un momento determinado” (Tamayo Saenz, 1997). Ahora bien, el Estado en sus diferentes niveles incorpora una parte sustancial de estos problemas a su agenda de gobierno, pero no siempre lo hace con todos los problemas. Esto nos permite presentar la primera distinción entre la agenda social o sistémica y la agenda de gobierno que es “El conjunto de problemas que el gobierno ha definido como prioritarios y sobre los cuales ha decidido llevar a cabo acciones de respuesta”. (Tamayo Saenz, 1997). En la adecuada selección de qué problemas tomar reside un elemento central de la legitimidad que alcance un gobierno.

Ahora bien, la identificación de un problema o situación conflictiva por parte de los actores estatales surge a partir de reconocer una determinada situación como “un problema”, en términos de una diferencia entre una situación dada y lo que el observador desea y que, además, pueda ser tratado a los efectos de alcanzar alguna solución, modificación y/o mejoramiento de la situación. Por lo tanto, la definición de un problema es una cuestión política porque no existen de por sí, sino que son construidos por un observador. En efecto, una determinada cuestión puede ser un problema para una sociedad y no para otra, o esa cuestión no era considerada un problema en un momento y sí en otros por una misma

sociedad. Esto se debe a que tanto los valores sociales predominantes como las capacidades para afrontar las situaciones conflictivas cambian con el tiempo.

De todas maneras, esta subjetividad tiene sus límites. Algunas cualidades de los problemas que se incorporan obligatoriamente a la agenda pública son, por ejemplo:

- El problema haya alcanzado proporciones de crisis.
- Adquirió una cierta particularidad.
- Tenga aspectos emotivos.
- Parezca tener amplio impacto.
- Toque asuntos vinculados al poder y la legitimidad.
- Posea un alto contenido simbólico.
- Se ponga de moda.

Ahora bien, el paso de la agenda pública a la agenda de gobierno demanda siempre una decisión estatal, pero es necesario reconocer que son diversos los actores que pueden intervenir para que un problema sea abordado por la agenda de gobierno. Además del propio gobierno, los ejemplos más comunes son:

- Algún actor individual.
- Un sector de la sociedad civil.
- Los medios de comunicación.
- Algún partido político.
- Alguna estructura del Estado.

En el caso específico de la agenda local y regional serán relevantes aquellos actores con capacidad de influencia en la escena local y sus actitudes serán más o menos relevantes de acuerdo al impacto que el problema y sus posibles soluciones genere.

Ahora bien, para que los problemas detectados puedan ser tratados localmente tienen que tener su expresión local y una solución local. Por ejemplo, el desempleo es tratado por los medios de comunicación de alcance nacional, es abordado en los debates políticos, académicos y mediáticos y forma parte de la agenda del gobierno nacional. Pero, por otro lado, también tiene manifestaciones locales específicas que en algunos casos provocan la intervención de actores sociales que, de esa manera, colaboran en la instalación del problema en la agenda del gobierno local.

Por otro lado, las formas en que los actores locales se manifiestan presentan, al menos, tres tipos. Una, informal y personal, por la que se aprovecha la relación cara a cara que se produce particularmente en los municipios. Se trata de aquellos actores que cuentan con poder o prestigio reconocido localmente, lo que les permite acceder a una relación directa con los funcionarios. Un segundo tipo es cuando el problema se expresa en forma pública y orgánica desde distintas organizaciones. Éstas pueden ser tanto de empresarios o trabajadores, como de organizaciones de la sociedad civil. Y el tercer tipo se observa cuando se realiza una demanda individual dentro de un colectivo que no se encuentra organizado o cuyas organizaciones no logran su representación. Por ejemplo, la demanda individual de empleo o apoyo económico de los desocupados que no se sienten representados por las organizaciones que buscan su representación ante el poder político.

Una vez detectado el problema, se requiere dar un segundo paso. Se trata de definir la situación como problema que pueda y deba ser abordado por este nivel específico del Estado. Para esta definición se debe tener en cuenta, por un lado, el juego de intereses de los actores involucrados o afectados y, por el otro, la capacidad de cada nivel del Estado para implementar una política que enfrente el problema. En efecto, la cuestión estriba en si

se debe dar el paso de aceptar que un determinado problema puede ser abordado para su tratamiento, ya que puede ser registrado como un problema local, pero esperar que sea resuelto por otro nivel del Estado.

En este sentido, una mirada sobre los actores que impulsaron el ingreso del problema del desarrollo en la agenda estatal arroja la preeminencia del propio Estado. En efecto, el ingreso de las políticas destinadas al desarrollo local en la agenda de gobierno es producto fundamentalmente del sector público (Villar, 2007).

Cuando un problema comienza a ser asumido por los gobiernos se convierten en cuestiones públicas y entran a la agenda del gobierno. Esto significa que disponer de una agenda de gobierno es esencial para establecer un rumbo en la gestión.

La agenda supone:

- Identificar los problemas, considerando intereses comunes y diferenciados por sectores.
- El consenso en los problemas comunes.
- Priorizar los problemas desde una visión de resolución, con el mayor grado de autonomía financiera posible (asociada a recursos propios).
- Identificar las alianzas y negociaciones que implica la incorporación de cada uno de los problemas a la agenda, lo que supone sentido de oportunidad y capacidad de posicionamiento frente a esos actores.
- Estimación del grado de satisfacción que se puede lograr en el corto y mediano plazo.

Luego de la identificación del problema se procede a diseñar la política destinada a tratarlo. Se trata de la evaluación de las distintas opciones de solución para escoger la más adecuada, y la elaboración de un programa de acciones destinado a la implementación; se trata de armonizar los criterios técnicos y políticos. Efectivamente, es una tarea política en tanto requiere de una definición en un sentido determinado y, a su vez, técnica, en tanto demanda tareas específicas destinadas a obtener la mayor eficiencia y eficacia.

Una vez seleccionada la opción a seguir se procede a la formalización y planificación de la política. Esta etapa contempla la elaboración de la solución y, por lo tanto, incluye el momento del diagnóstico sobre la situación y la planificación de las etapas en que se organiza la implementación de la política.

De esta manera se pasa a la implementación de la decisión a través de las acciones necesarias. Así, el gobernante toma la decisión de poner en marcha la política seleccionada y plasma esa determinación a través de un acto administrativo. De esta forma, la decisión se torna efectiva y pública. Finalmente se requiere definir los mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas seleccionadas.

5. La cooperación intermunicipal y el desarrollo regional. Formas y tipos de asociación intermunicipal. Análisis de casos argentinos. La microregión y el desarrollo

En este apartado se analizan las formas en que algunos municipios y provincias han tratado de responder a la cuestión de la escala territorial del desarrollo local. Así como se planteó la necesidad de contar con un modelo, o al menos un marco general, de desarrollo nacional, también es necesario pensar el modelo de desarrollo de las regiones y microregiones que integran el país.

Ahora bien, es preciso referirse a las diferencias entre lo local y lo regional a partir de dos variables: la de la escala y la político-institucional. La primera hace referencia a la extensión que puede tener lo definido como local o regional. En este sentido, resulta pertinente remitirse al concepto de *sistema productivo local*¹¹. Efectivamente, en el territorio se generan complejos de producción territorial en cuyo marco se combinan procesos de integración donde los actores articulan estrategias de competencia y cooperación (Sabel, 1992), a partir de las cuales se desarrolla una red que involucra no sólo a los actores empresariales, sino también a las instituciones públicas y privadas. De esta forma, la cuestión sería poder identificar la consistencia y, sobre todo, la extensión de un sistema productivo sobre el que puedan operar las políticas públicas.

La cuestión político-institucional adquiere relevancia en la medida en que las políticas públicas se aplican en la extensión territorial sobre la que, generalmente, un municipio y, siempre, una provincia ejerce sus competencias y atribuciones. Reconociendo que los sistemas productivos regionales no suelen respetar los límites político-institucionales establecidos es necesario reconocer el papel del Estado en el desarrollo.

De esta manera, se plantea la necesidad de analizar y pensar el desarrollo local de manera diferenciada para cada tamaño de región y microregión. En efecto, los sistemas económicos locales no suelen respetar los límites administrativos que dividen formalmente a los gobiernos locales entre sí. De tal manera, corresponde preguntarse por el papel de los gobiernos locales cuando ese carácter local, en términos político-administrativos, no concuerda con la extensión territorial de los sistemas productivos.

Por otro lado, el tamaño de los municipios con relación al desarrollo local adquiere relevancia cuando se analiza la relación entre la complejidad burocrática y la capacidad del Estado, por un lado, y la proximidad de la sociedad civil, por el otro. Así, en la medida en que la ciudad es más grande lo es también el gobierno local, que crece en magnitud y complejidad, incrementando su capacidad. A su vez, se consolida una sociedad civil más rica, pero se pierde la proximidad de la sociedad respecto del Estado. Inversamente, cuánto más pequeña sea la localidad menor será la capacidad de gestión municipal pero mayor será la relación con los actores de la sociedad civil.

Ahora bien, en Argentina, la cantidad, heterogeneidad y dispersión de los gobiernos locales se contraponen a la concentración de la población en las ciudades. En efecto, mientras el 80% de los gobiernos locales posee solamente el 13% de la población, el 84% vive en ciudades de más de 15.000 habitantes (INDEC, 2001), situación que se profundiza con la participación del área metropolitana de Buenos Aires. En el siguiente cuadro se puede apreciar la distribución de los municipios que superan los 15.000 habitantes.

Municipios y población de las ciudades de más de 15.000 habitantes

¹¹ Tema que será más desarrollado en los puntos siguientes.

Tipo de Municipio	Municipios	Población
Ciudad de Buenos Aires	1	2.965.403
Ciudades capitales	23	6.102.823
Gran Buenos Aires	24	8.684.953
Resto de más de 150.000 hab.	10	3.112.399
Entre 50.001 y 150.000 hab.	58	4.521.158
Entre 25.001 y 50.000 hab.	91	3.112.764
Entre 15.000 y 25.000 hab.	104	2.015.009
Total	311	30.514.509

Fuente: Costamagna (2005), con datos del INDEC (2001).

Ahora bien, para organizar esta vasta heterogeneidad en relación al desarrollo local seguimos a Daniel Arroyo (2003) que plantea una organización del siguiente tipo:

Tipo de Municipio o ciudad	Características principales
Comunas	Municipios de hasta 2.000 habitantes Estos municipios en Argentina tienen un componente casi exclusivamente rural. Hay una planta urbana muy pequeña y casi todos los componentes son rurales. No se puede hablar estrictamente de que exista un “Estado local”. Tampoco se puede encontrar a la sociedad civil muy organizada, sino que hay fundamentalmente redes de familia.
Municipio chico	Desde 2.000 a 10.000 habitantes. Tienen algo más desarrollado el Estado local. (Se pueden encontrar responsables de temas ligados al desarrollo y un poco más de equipos técnicos). Tienen una fuerte dependencia de los recursos. Hay organizaciones de base: unión vecinal, asociación de fomento, club de barrio y, sobre todo, instituciones de base y en algunos casos, entidades intermedias o algunas instituciones más amplias. Es muy difícil planificar el desarrollo local.
Municipio grande	De 10.000 a 100.000 habitantes. Existe un Estado local más consolidado y con más recursos. Hay organizaciones de base, entidades intermedias y –en muchos casos– universidades o sedes de universidades. Está más consolidada la estructura organizativa. Se conjuga la idea de lo local como “lo cercano”.
Ciudad Intermedia	De 100.000 a 250.000 habitantes. Se encuentran más recursos y más Estado local. La problemática social tiene que ver con la estructura de los servicios.

	La problemática está más orientada a las ciudades. Tiene problemáticas nuevas, distintas y, además, se pierde la dimensión de lo local, ya no es tan fácil intercambiar con el otro.
Área metropolitana	Son de más de 250.000 habitantes. El eje central está dado por los cruces de jurisdicción. Esto es: la persona que vive en un lado y trabaja en el otro (Rosario y el Gran Rosario; Córdoba y el Gran Córdoba; la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires).

Elaboración propia en base a Arroyo (2003)

En síntesis, en la medida que el gobierno local es más grande crece la magnitud y complejidad del Estado, se incrementan los recursos y se consolida la sociedad civil, a la vez que se pierde la proximidad de la sociedad con el Estado. Esta situación genera posibilidades diferentes para el desarrollo local y la economía social.

La experiencia argentina

Una primera aproximación global a la situación argentina de las microregiones se puede realizar a partir del trabajo realizado por Daniel Cravacuore y Adriana Clemente (Cravacuore y Clemente 2006) entre diciembre de 2005 y enero de 2006, que demuestra un rico desarrollo de la cooperación intermunicipal. En efecto, el relevamiento halló 76 entes intermunicipales, de los cuáles 4 se encuentran inactivos, que involucran a 770 gobiernos locales de 22 provincias argentinas. A su vez, de éstos, once son de tipo interprovinciales y cinco incluyen a municipios argentinos y extranjeros.

Ahora bien, una aproximación más particular permite afirmar que el surgimiento de la cooperación intermunicipal para el desarrollo que dio origen a las microregiones se encuentra ligado, fundamentalmente, a los procesos de reforma del Estado y descentralización, que transformaron de hecho las funciones y agendas municipales. Fueron los gobiernos locales los que comenzaron a establecer acuerdos de cooperación para temas puntuales, por lo que se trató, entonces, de un fenómeno que se generó “desde abajo hacia arriba”. Más tarde, a mediados de la década de los noventa, el gobierno nacional y algunas provincias comenzaron a generar instancias asociativas intermunicipales de tipo regional, que se desarrollaron con suerte diversa.

La experiencia argentina de microregiones reconoce su origen en las provincias de Córdoba y Buenos Aires. Los principales entes cordobeses orientados a promover el desarrollo local son el que agrupó a los municipios del Norte (EINCOR) y el que hizo lo propio con los del Sudoeste (ADESUR), liderado por la Universidad Nacional de Río Cuarto.

EINCOR se originó en 1995 a partir del interés de un grupo de municipios del Norte para radicar en esa región la zona franca provincial. A partir de esto se fueron encontrando nuevos intereses comunes que terminaron por definir un proceso de integración más

abarcativo. Así, se comenzó a convertir al Ente en un instrumento de los gobiernos municipales para potenciar el desarrollo integral de esa región cordobesa. Llegó a estar integrado por 109 gobiernos locales, entre los que se contaban los de mayor pobreza de la provincia y obtuvo el apoyo de la Universidad Nacional de Córdoba. Se trata de una organización netamente “intermunicipal” ya que por diferentes motivos no se han incorporado organizaciones de tipo empresariales. De todos modos, las actividades más sobresalientes, en lo que se refiere al desarrollo económico local, han sido la organización y apoyo de microemprendimientos productivos y, en este marco, la instalación de un mercado propio en la ciudad de Córdoba. Finalmente, se ha realizado una amplia tarea en el área de salud, a fin de atender la nueva problemática que produjo el programa de descentralización de la provincia.

ADESUR fue constituida en 1995 por municipios del Centro y el Sur de la provincia, zona de un relativo desarrollo socioeconómico. En su creación ocupó un lugar destacado la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), que cumple las funciones de secretariado. El objetivo principal de este ente es definir políticas conjuntas de desarrollo para la región. Para esto cuenta con un “Plan Director para el Desarrollo Regional” de largo alcance. Si bien en su origen se conformó como una “asociación interinstitucional” –por la participación de la UNRC–, la incorporación de representantes de entidades de empresarios y organizaciones de la sociedad civil la ha convertido en una organización “intersectorial”. Sin embargo, cabe destacar que se mantiene la preeminencia de las políticas impulsadas por los municipios. Entre las actividades desarrolladas por el ente se destacan los programas que se desprenden del Plan Director –fundamentalmente, de producción–, a los que se suma el plan de residencias estudiantiles, la organización de un sistema de información regional entre los municipios, y el programa de salud pública regional, entre las iniciativas más importantes.

El segundo impulso se produjo en la provincia de Buenos Aires¹². Su origen se encuentra en los cambios del contexto derivados de la estrategia de globalización del capitalismo que ha generado la necesidad de implementar políticas de desarrollo regional desde los municipios, en un marco donde comenzó a gestarse una regionalización *sui generis*, que tiene como rasgo distintivo el constituirse “de abajo hacia arriba”¹³. Así, en la provincia de Buenos Aires el asociativismo intermunicipal se inicia con la creación del Consorcio Productivo del Sudoeste Bonaerense en 1993.

Consorcio Productivo del Sudoeste Bonaerense

Lo que desencadenó la constitución de este ente de cooperación intermunicipal fue la iniciativa del intendente de General La Madrid de motorizar la construcción de un corredor vial que, partiendo de esa ciudad, la uniera con la ciudad de Coronel Pringles, para permitir una mejor circulación del transporte hacia los puertos de Necochea y Bahía Blanca. Esta nueva ruta se presentó como un “camino de la producción” y constituyó el motivo que dio origen al Consorcio, que se integró con once municipios. Luego el ente fue incorporando a otros municipios, hasta alcanzar la cantidad de 17. Sus objetivos fueron la reducción de costos productivos y un crecimiento armónico de la región, facilitar mecanismos de información entre los productores, fomentar la asociación de productores regionales, propiciar el desarrollo de producciones no tradicionales, gestionar conjuntamente la construcción de la infraestructura necesaria (principalmente

¹² Para el caso bonaerense se pueden consultar los trabajos de Cravacuore y Elgue del que abrevia esta parte de este informe.

¹³ Cuestión planteada por los trabajos de Cravacuore.(2005- 2006- 2007)

carreteras) para facilitar el transporte y distribución de los productos elaborados regionalmente, y utilizar la capacidad de compra de los Estados municipales para el desarrollo de las industrias y empresas proveedoras de servicios de carácter regional.

El funcionamiento del consorcio estaba basado en un Consejo de Administración, compuesto por los intendentes de los municipios asociados, que tenía la función de diseñar las políticas y aprobar las decisiones a implementar; y un coordinador general que era elegido por el voto mayoritario de dichos intendentes. Este coordinador general tenía una importancia clave pues era el nexo entre el Consejo de Administración y los responsables de las áreas de producción de los municipios. Asimismo, era el encargado de la coordinación, planificación y ejecución de los proyectos y emprendimientos encarados por el Consorcio, así como de su funcionamiento administrativo.

Para la implementación de las acciones se contó con el financiamiento de los municipios involucrados pero, fundamentalmente, con el del gobierno provincial, a través del Ministerio de la Producción, y del nacional, desde el Programa Federal de Solidaridad (PROSOL). Si bien se pusieron en marcha diferentes proyectos productivos, que corrieron con distinta suerte, se puede afirmar que su mayor logro fue dar impulso al Proyecto de Educación Superior Universitaria Zonal (PEUZO), del que surgió la actual Universidad Provincial del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires.

Finalmente, aunque este ente se disolvió en 2001, fue el generador del programa de consorcios productivos que por impulso provincial abarcó a toda el área de la provincia denominada "interior", que excluye al Conurbano bonaerense.

A partir de esta iniciativa, la Provincia de Buenos Aires impulsó la creación de los consorcios y/o corredores productivos intermunicipales, que constituyen asociaciones de municipios agrupados para promover el desarrollo regional e impulsar proyectos productivos, atendiendo necesidades comunes. La regionalización de estos consorcios fue efectuada *ad hoc* y respondió a criterios de homogeneidad y complementación productiva que dieron como resultado la delimitación de zonas de crecimiento común. En este sentido, se abandonan los criterios regionalistas de las décadas del sesenta y setenta, en los que la categoría de región era asimilada a un área continua que contenía un sistema urbano organizado en forma jerárquica del que surgían las políticas de desarrollo económico, basadas en la creación de polos o centros de crecimiento periféricos. El concepto de *corredor*, en cambio, hace hincapié en los flujos de circulación e intercambio. La noción de conectividad ha reemplazado a la noción de proximidad que estaba detrás de la delimitación polarizada anterior (Elgue, op. Cit.).

En sus más de diez años de existencia, se puede observar que los corredores productivos han tenido un muy desigual desarrollo. Algunos, como se vio, han desaparecido, otros subsisten sólo formalmente, mientras que un pequeño grupo mantienen actividades que dependen generalmente del impulso que le otorga alguno de los intendentes involucrados.

Así, el análisis de la experiencia bonaerense permite plantear algunos problemas detectados:

- *Los consorcios no implementaron políticas comunes sino que se convirtieron en un espacio apropiado para que se financiaran proyectos productivos que en muchos casos fueron poco significativos para la economía de la región.*
- *Si bien aspiraron a convertirse en espacios microregionales, en realidad sólo se trató de formas jurídico-administrativas cuyo objetivo fue posicionarse de manera más ventajosa ante el poder provincial al momento de disputar una mayor asignación de recursos.*
- *Prevaleció la función del municipio en desmedro del involucramiento del sector privado, lo que impidió la generación de sinergias locales.*
- *Uno de los elementos que conspiraron contra el desarrollo de los consorcios fue el peso de las políticas sectoriales por sobre cualquier otro planteamiento que introduzca el tema regional. En otras palabras, los destinatarios de las políticas continuaron siendo los*

municipios y los productores, según sea la política provincial implementada, de forma aislada y sin contemplar los resultados regionales que se podían generar.

En el resto del país se han ido creando distintos Entes que se pueden asimilar a microregiones. Se presentan algunos casos.

Maipú y Luján de Cuyo (Mendoza)

Se propone estimular la economía local y el turismo. Ha generado un proyecto destinado a potenciar la comercialización del vino Malbec a través de concursos internacionales, misiones al extranjero y una campaña destinada a colocar la producción local de vinos en los vuelos de empresas que pasan por Mendoza.

Asociación de Municipios para el Desarrollo Regional (AMUDER)

(Integrada por gobiernos locales de Santiago del Estero, Catamarca y Tucumán)

La Asociación reúne a pequeños municipios rurales con población con altos niveles de NBI, una economía basada en producción agropecuaria tradicional y gobiernos locales con bajas capacidades institucionales.

Sus acciones se orientaron a generar emprendimientos productivos a través de la financiación y la capacitación de tipo empresarial. Asimismo, se formaron agentes de desarrollo local en los gobiernos locales y se elaboró un plan integral de reconversión caprina, en colaboración con la UNCPBA, y otro sobre desarrollo apícola, con el INTA Famaillá. Los principales problemas que enfrenta este ente de cooperación son el bajo nivel de institucionalización de los gobiernos locales, la falta de apoyo de las autoridades provinciales y la dependencia de los liderazgos locales y de su homogeneidad política.

En el caso chaqueño, la Secretaría de Asuntos Municipales del gobierno provincial realizó en 1996 una propuesta de regionalización de municipios que no tiene correspondencia con ninguna de las existentes en materia educativa, sanitaria o de manejo hídrico. Sin embargo, la constitución de las microregiones se constituye a partir de la decisión de los gobiernos locales que deben crearlas a partir de una asociación de municipios. Así, a partir de la firma del acta de constitución de la microregión se crea una Gerencia Regional que cuenta con el apoyo del gobierno provincial. En cada microregión se instaló una Gerencia Regional, coordinadores intermunicipales y nexos con el gobierno provincial, así como una Agencia Regional de Desarrollo Local, con el fin de promover las acciones planificadas. Sin embargo, esta iniciativa tropezó con las limitadas capacidades institucionales de los gobiernos locales involucrados, sobre los que recaía la tarea de articular acciones con la sociedad civil, y con su desarticulación respecto de otras políticas provinciales.

Ente Autárquico Intermunicipal de Cutral Có y Plaza Huincul (ENIM)

En el marco de la protesta social que protagonizaron las comunidades de las ciudades de Cutral Có y Plaza Huincul con motivo del desempleo que generó la privatización de YPF –que era la principal fuente de empleo local–, el gobierno de la provincia de Neuquén dispuso ceder los derechos sobre un yacimiento petrolífero, para que los municipios, a través de un ente intermunicipal autárquico, procedieran a su explotación a fin de motorizar la economía local. En ese marco se creó el Ente Autárquico Intermunicipal de Cutral Có y Plaza Huincul (ENIM) que procedió a licitar la concesión del yacimiento. Los ingresos percibidos se destinaron a financiar, a través de microcréditos, a distintos emprendimientos productivos; a generar una oferta de capacitación, y a organizar una incubadora de empresas.

***El Ente de Desarrollo para la Región Sur
Provincia de Río Negro***

Creado por legislación provincial en 1992 este Ente que se extiende por el 60% de la superficie de la Provincia y abarca a los municipios de Ingeniero Jacobacci, Ñorquinco, Comallo, Pilcaniyeu, Los Menucos, Maquinchao, Sierra Colorada, Ramos Mexia, y Valcheta y las Comisiones de Fomento de Aguada Cecilio, El Caín, El Cuy, Laguna Blanca, Ojos de Agua y Praguaniyeu. Su directorio de 28 miembros está integrado por dos representantes de cada municipio (el intendente y un representante del Concejo Deliberante), 6 comisionados de fomento, 2 legisladores provinciales, 2 representantes del Ejecutivo Provincial, un Presidente del Directorio y un Secretario Ejecutivo.

Lo relevante de este caso es la capacidad de implementar políticas acordadas con los actores sociales y económicos de la región. Para esto es sumamente importante el funcionamiento de los órganos del Ente, donde el Directorio contribuye en la construcción de la visión y cumple funciones de planificación en general, mientras que el Secretario Ejecutivo es el responsable de la implementación de los programas. De éstos se destacan el Programa Ganadero de apoyo a los productores, el que se orienta a las actividades forestales, las granjas y el turismo, así como el de servicios orientado al sector socio-productivo, la educación, la cultura y el impulso al corredor bioceánico.

Un caso particular por tratarse de un ente de tipo internacional que agrupa a municipios de dos países, es el de la región Patagonia Sur - Sur.

Patagonia Sur - Sur

En Septiembre de 2004 se firmó el convenio por el cual se creó un ente de integración municipal entre los gobiernos locales de Chile (Punta Arenas, Porvenir, Río Verde, Laguna Blanca; San Gregorio, Torres del Paine, Primavera, Timaukel y Cabo de Hornos) y Argentina (Río Gallegos, Ushuaia, Río Grande, El Calafate, Tolhuin). De esta manera, la región queda configurada por un territorio que integran las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de Argentina y la Región de Magallanes y Antártica Chilena.

Los proyectos que se propone encarar la elaboración de un Plan de Desarrollo Estratégico Regional que se articule en tres ejes centrales, a saber:

1. Comercio, Industria y Producción.
2. Turismo.
3. Ciencia y Tecnología.

Llegado este punto se pueden plantear algunas cuestiones generales. En primer término, las microregiones constituyeron una forma de respuesta asociativa a los nuevos desafíos que la descentralización y la crisis de las economías regionales generaron en los gobiernos locales. Sin embargo, para potenciarse se requiere superar algunos de sus principales problemas.

Entre los más importantes se destaca la debilidad institucional de los gobiernos locales, tanto con respecto a los recursos económicos como a la capacidad de gestión; cuestión que se exacerba por el inframunicipalismo a lo que se suma, en varios casos, la permanencia de una cultura endógena autocentrada en la propia lógica municipal. Asimismo, las relaciones de cooperación horizontal se tienden a consolidar en la resolución de problemas puntuales

que afectan a la gestión y en la búsqueda de obtener un mejoramiento relativo en sus posiciones de negociación con el gobierno provincial.

Por otro lado, en la medida en que los entes, consorcios o microregiones son sólo instituciones de tipo administrativas y, por lo tanto, no se constituyen en niveles de gobierno, la lógica de acumulación político-territorial no les otorga el papel relevante que pueden ejercer para el desarrollo de la región. Por otra parte, la modalidad de gestión de los gobiernos provinciales refleja esta relación política y la estructura burocrática se organiza para actuar en forma radial y fragmentada. Radial de tipo provincia-municipio y fragmentada en términos sectoriales (por ejemplo, las políticas de salud se articulan con los efectores locales pero escasamente con las políticas de desarrollo social de la propia provincia). De esta forma, los niveles provinciales no cuentan con estructuras burocráticas preparadas para asumir una visión integrada del territorio por lo que se les dificulta incorporar en sus prácticas de gestión a estas instancias supramunicipales.

De todas formas, estas nuevas instituciones abren la oportunidad de transitar una nueva forma de planificación que, a diferencia de la planificación regional tradicional, representa iniciativas que contaron con el impulso y/o el acuerdo de los municipios que se incorporaron a partir de una oferta programática y no de una planificación directa.

Ejercicios:

I. Tema: la definición de microregión.

Objetivo: Establecer los límites de una eventual microregión.

En caso de tratarse de una región que cuenta con una microregión cruce los mencionados criterios con los que surgen de la conformación de esa microregión.

1. Debata en equipo los límites territoriales que debería tener la microregión en la que se encuentra su pueblo, localidad o ciudad en base a los siguientes criterios:
 - a. Identidad cultural aceptada localmente. ¿qué pueblos, localidades y ciudades se consideran dentro de una misma identidad local o regional?
 - b. Actividades económicas relevantes de la región. ¿cuáles son las actividades económicas relevantes de la microregión?, ¿cuáles son propias de la microregión y, por lo tanto, constituyen una diferencia con otras microregiones cercanas?
 - c. Movilidad interna. ¿cuáles son los recorridos habituales y sistemáticos de los habitantes de la microregión?, en otras palabras ¿cuál es el entorno geográfico en el que se desenvuelven los habitantes de la región?
 - d. Identifique los gobiernos locales, y eventualmente provinciales, que deberían integrar la microregión.

II. Tema: Descentralización.

Objetivo: - Relevar la actividad estatal en la microregión.
- Reconocer la complejidad de la intervención estatal en la microregión.

Trabajo en equipo de 5 personas:

1. Releve las instituciones estatales de los tres niveles del Estado que desarrollan actividades en la microregión.
2. Seleccione de estas instituciones las que considera relevantes para el desarrollo de la microregión.

3. Enumere las instituciones estatales que considere muy importantes para el desarrollo local y no tienen actividades en la microregión. Por ejemplo: ¿tienen una sede universitaria o de formación superior, una sede del INTA, etc.?
4. Enumere los planes nacionales, provinciales y municipales relacionados con el desarrollo local que se implementan en la microregión.
5. Ordene estos planes por temas (ejemplo agricultura) e indague sobre los recursos económicos, humanos, tecnológicos y simbólicos que cada uno puede aportar para el desarrollo local.
6. Indague el conocimiento que los actores estatales tienen de la tarea que realizan sus colegas de otros niveles del Estado y establezca los niveles (nulo, bajo, alto, muy alto) de articulación que tienen entre sí.
7. Debata y proponga una solución a los problemas de articulación.

III. Tema: La agenda local

Objetivo: Detectar los tres principales problemas de la agenda local y evaluar si son incorporados en la agenda de gobierno.

Trabajo en equipo de 5 personas:

1. Seleccione y priorice los tres principales problemas que integran la agenda social ó sistémica.
2. Verifique cuáles integran la agenda de los gobiernos locales de la microregión.

IV. Tema: La relación entre microregión y desarrollo local.

Objetivo: Debatir las posibilidades de desarrollo de la región.

Trabajo en equipo de 5 personas:

1. Establezca las fortalezas y debilidades de la microregión teniendo en cuenta los siguientes elementos:
 - a. Desarrollo productivo de la región (por ejemplo, si la producción local es demandada fuera de la región, desarrollo de cadenas de valor, etc.).
 - b. Identidad local ligada al trabajo, la productividad y la innovación.
 - c. Presencia de empresarios locales comprometidos con el desarrollo local.
 - d. Compromiso del gobierno provincial (o los gobiernos provinciales) con el desarrollo local.
 - e. Compromiso de los gobiernos locales con el desarrollo local. Es conveniente desagregar por gobierno involucrado.
 - f. Aprovechamiento de las oportunidades de la etapa post convertibilidad para el desarrollo local.

II. La economía regional

David Matesanz Gómez*

El desarrollo de la actividad productiva de las últimas décadas, sobre todo a partir de la década de los setenta, ha estado caracterizado por una serie de cambios que plantean nuevos escenarios para el posicionamiento de las regiones, las empresas y los actores sociales e institucionales en la esfera económica:

- a) Por un lado, las transformaciones tecnoproductivas de la revolución tecnológica asociada a la introducción del microchip, han dado paso a la recuperación y generalización de la pequeña y mediana empresa, la especialización flexible y polivalente y la mayor cualificación del trabajo, junto a una mayor relevancia del espacio local para el desarrollo, lo que ha llevado a la consideración de la existencia de una heterogeneidad de modelos de desarrollo que se pueden seguir (Garofoli, 1986). Aunque las grandes empresas siguen siendo los agentes productivos más importantes en la etapa actual de la economía, las unidades más pequeñas recuperan oportunidades de expansión y de insertarse en la economía mundial.
- b) La globalización de la economía, reflejada en la expansión del comercio internacional, los flujos de capitales y la tecnología y la creciente “transnacionalización” de los agentes económicos. Esto también tiene implicaciones en cuanto al (menor) protagonismo de los Estados en la esfera de la producción y, en general, en todos los aspectos relativos al desarrollo económico.
- c) La transición hacia una sociedad “basada en el conocimiento”, estableciéndose un modelo de desarrollo informacional (Castells, 1998), en el cual la producción, difusión y uso del conocimiento y la información se convierten en factores claves para insertarse en la esfera de la competitividad global. En este sentido, la tecnología y la innovación se han convertido en uno de los factores más importantes para la actividad productiva y, en general, para el desarrollo económico de países y regiones.
- d) Por último, en Argentina (y, en general, en los países de América Latina) se produce el desmantelamiento del régimen anterior de sustitución de importaciones y, sobre todo a partir de principios de la década de los noventa, se va produciendo el reemplazo del Estado a través de reformas estructurales en las que el mercado se configura cada vez más como marco regulador de la actividad económica. Con ello, se produce una gran entrada de firmas desde el exterior debido a las grandes oportunidades de negocio que generan la estabilidad y el crecimiento de las políticas económicas implementadas. En este contexto, y desde la óptica microeconómica de la firma, se transitó desde el riesgo macroeconómico (de los grandes precios de la economía tales como: el nivel de precios, la tasa de interés, etcétera) al riesgo microeconómico de operar bajo condiciones de competencia en mercados ampliados y con demandas crecientes (escasamente controlables).

Hasta la década de los setenta, el modelo de desarrollo se articulaba en torno a conceptos como el de industrialización-urbanización, en el que las actividades económicas se concentraban en las ciudades para aprovechar las economías externas y de escala y la producción se concentraba en las grandes empresas con métodos tayloristas-fordistas de producción en serie. El modelo identificaba el desarrollo con el crecimiento económico, crecimiento que se concentraba en las grandes empresas localizadas en puntos concretos

* Docente investigador, Universidad de Oviedo, Departamento de Economía Aplicada. Avda. Cristo s/n, 33006, Oviedo (España) Teléf: (34) 985 104847. Fax: (34) 985 105050. E-mail: matesanzdavid@uniovi.es

del territorio; las ciudades. El modelo suponía, además, que se produciría un efecto de concentración-difusión. Es decir, el crecimiento económico se extendería desde el centro, donde se concentraba (las regiones centrales a nivel mundial y local) a la periferia, produciendo un efecto global de desarrollo y de equilibrio en el territorio.

Así el desarrollo de las regiones no centrales dependía de la inversión exógena, de su capacidad de atracción o de una decisión del gobierno de instalar una gran empresa en un territorio concreto. Como dirá Stöhr (1987), este es el típico modelo centro-periferia en el que el nivel de desarrollo decrece a medida que aumenta la distancia a los centros metropolitanos. Las regiones problema más importantes son, por tanto, las áreas periféricas. Las políticas implementadas en este sentido tendían a privilegiar los esfuerzos en los llamados "Polos de Desarrollo" (Perroux, 1955) pensando que la jerarquía de difusión del desarrollo se derramaría al resto de territorios. Sin embargo, la implementación de estas políticas ha producido en todo el mundo desigualdades territoriales, desequilibrios y desertizaciones demográficas, problemas medioambientales e incómodas concentraciones urbanas difíciles de gobernar por su complejidad. Pero, sobre todo, ha producido entre la población afectada la sensación de que viven en áreas en que el futuro es incierto y poco alentador, porque no parece posible aumentar el desarrollo de las mismas. Comodoro Rivadavia o Ushuaia son claros ejemplos de estas políticas, regiones que han visto épocas de auge muy intenso y caídas (cuando la política ha dejado de actuar o las empresas han cambiado sus decisiones de localización) de la actividad, el empleo y el bienestar de sus poblaciones.

A partir de los años setenta se produce una incapacidad del paradigma tradicional del desarrollo regional para explicar la localización de ciertas actividades económicas y el surgimiento de formas de desarrollo autónomas en el territorio. El enfoque del desarrollo endógeno surge para explicar la aparición de áreas de industrialización formadas por redes de pequeñas y medianas empresas que son líderes en sus sectores en los mercados nacionales y, en algunos casos, en los mercados mundiales: el éxito de los distritos industriales italianos, los complejos de alta tecnología como el Silicon Valley y el modelo industrial del Japón son ejemplos de sistemas de empresas de especialización flexible que rompen la trayectoria lineal de desarrollo que estuvo vigente durante décadas y retoman la teoría de los distritos industriales estudiada por Marshall hace un siglo. El nuevo paradigma del desarrollo económico se vuelve a centrar, pues, en el territorio y con él, en los recursos locales.

En este contexto, el desarrollo endógeno es un modelo de desarrollo que siempre debe entenderse como el desarrollo en un territorio a partir de sus recursos y potencialidades (Vázquez Barquero, 1988). En esta "nueva" dimensión territorial se produce una nueva lógica espacial que invalida explicaciones sobre procesos de desarrollo desigual, como los propuestos en el modelo centro-periferia, polarización-difusión, produciendo una mayor importancia relativa de las ciudades medias y de las áreas periféricas que altera las jerarquías urbano-industriales anteriormente existentes. Lo que realmente sucede es una difusión en el territorio de la actividad económica, hecho que en el modelo fordista no sucedía, ya que su estructura, basada en economías de escala y aglomeración para conseguir ventajas competitivas, era propia de las grandes ciudades. Entonces, puede afirmarse que puede existir una complementariedad para el desarrollo entre las grandes empresas y las zonas metropolitanas y los sistemas locales de empresas y las ciudades medias y las áreas periféricas. En el desarrollo endógeno el espacio adquiere el papel de territorio. No sólo es la distancia entre diferentes lugares, una fuente de costes de transacción según las teorías funcionales de localización industrial (teorías de visión estática y diferenciadoras únicamente de factores de ventajas comparativas del territorio y no competitivas y, por lo tanto, dinámicas), no es solamente el lugar donde se desarrolla la actividad económica, es el *milieu* (Aydalot, 1986) local, aquel factor estratégico de los procesos de desarrollo; un elemento activo y un factor estratégico que nos permite hablar de

un tipo de desarrollo que puede venir desde abajo y cuyo mecanismo global no consiste en un juego de suma cero, es decir, las relaciones entre regiones no se basan exclusivamente en la lucha competitiva sino que surgen modelos de aprovechamiento de los recursos locales sin necesidad de que para su desarrollo haya que distraer recursos de otras áreas, lo que supondría un crecimiento global cero. Este es el modelo de desarrollo endógeno, un, relativamente, nuevo paradigma de desarrollo que tiene en el territorio su elemento principal.

En esta parte del trabajo, se van a presentar los temas económicos relativos al desarrollo endógeno y que son base teórica económica del desarrollo local, el cual, como se ha señalado, tiene una dimensión mucho más política y de implementación de políticas locales.

1. El desarrollo endógeno. El “resurgimiento” del territorio, las pymes y la innovación. Los mecanismos del desarrollo endógeno. Los cambios en las políticas de desarrollo.

La conceptualización del desarrollo económico evoluciona y se modifica a lo largo del tiempo. Como se ha señalado anteriormente, hasta prácticamente los años setenta, el desarrollo económico era interpretado como el crecimiento económico y, de alguna forma, era sinónimo de industrialización. Desde la perspectiva de la política de desarrollo, tanto de muchos Estados como de las instituciones internacionales ligadas al desarrollo económico y de la teoría económica que la sustentaba el crecimiento económico se debía producir por el incremento de la inversión, lo que implica aumentar el stock de capital productivo de la economía y con ello, la productividad y el bienestar de la población. En esta lectura del desarrollo el incremento del capital productivo, la disponibilidad de recursos naturales y, en general, la acumulación de los factores de la producción inducían el aumento de la productividad y el crecimiento económico y con ello el desarrollo. En este esquema, los países en desarrollo debían incrementar la inversión y para ello, por supuesto, aumentar el ahorro de la economía nacional. Además, los modelos económicos de la época predecían que el crecimiento de los países más atrasados sería mayor que en los países desarrollados, debido a que los rendimientos del aumento de los factores productivos sería mayor en los primeros por la conocida Ley de los Rendimientos Marginales Decrecientes¹⁴.

En este sentido, los países más retrasados se encontraban en esta situación debido a una insuficiencia de financiación al desarrollo (escasez de ahorro nacional) que les permitiera incrementar la inversión, con ello el stock de capital y a su vez la productividad de la economía, la renta per capita y acercarse a los países más desarrollados. Sin duda, esta concepción del desarrollo (y las políticas aplicadas) se derivaban de la realidad de las economías europeas después de la Segunda Guerra Mundial y también del éxito de los economistas soviéticos en la industrialización derivada de la planificación de la economía¹⁵. Los trabajos de los economistas neoclásicos de la época sustentan esta forma de ver el desarrollo económico (Harrod, 1939).

El resultado de las políticas aplicadas en los países en desarrollo ha sido frustrante, especialmente en América Latina y en África. La disponibilidad y el aumento de los factores productivos en muchos países no han sido suficientes para lograr el crecimiento económico sostenido a largo plazo como se puede constatar en los casos de Argentina, Venezuela, Zambia, Mauritania, entre otros países.

¹⁴ Ley que implica que cuanto más cantidad de un recurso productivo se tiene, su rentabilidad decrece con ese aumento, así los países “alejados” respecto a factores productivos, es decir, los países en desarrollo crecerán más rápido cuando comiencen a acumular factores productivos (especialmente capital).

¹⁵ De hecho, la teoría Keynesiana que sustentó las políticas económicas desde los años treinta hasta prácticamente los ochenta tiene sus raíces en los economistas marxistas (especialmente en Kalecki).

Desde la propia teoría económica neoclásica del crecimiento, modelos posteriores ponen de relevancia el papel del cambio tecnológico como principal impulsor del crecimiento. El pionero trabajo de Robert Solow (1956) señaló que, para la economía norteamericana, el 80% del crecimiento no se debía a la acumulación de factores productivos, capital y trabajo, sino a una variable no estudiada a la que denominó “residuo” y que se refería al cambio técnico en sentido amplio. Sin embargo, la forma en que surge el cambio técnico no es estudiada ni explicada, tomándose como una variable “exógena”¹⁶ a los modelos, y las políticas de desarrollo de la época siguen asociadas a la política regional e industrial con el objetivo de incrementar la inversión y en cuanto a la política tecnológica el fomento de la Ciencia Básica para lograr el cambio técnico.

Los cambios mencionados alrededor de los años setenta que operan en la economía mundial: fundamentalmente el cambio tecnológico asociado a las introducción de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y también a la caída del modelo de planificación económica soviético y, con ello, la constatación de la supremacía del mercado como asignador de los recursos, y el patente fracaso de las políticas de desarrollo implementadas a nivel internacional en muchos países, tienen implicaciones en la concepción del desarrollo y de las políticas de desarrollo.

Así, surgen nuevas concepciones del desarrollo económico. Sin duda, la concepción del desarrollo endógeno es la que más repercusiones ha tenido en la esfera de la política de desarrollo económico de las regiones y, también, dentro de las instituciones internacionales ligadas al tema (CEPAL, BM, BID, etcétera).

Los enfoques endógenos del desarrollo se relacionan con la influencia de dos líneas de investigación: la principal deriva de los estudios de casos de desarrollo industrial en las localidades del sur de Europa hacia finales de los ochenta (Becattini, 1979; Brusco, 1982; Fuà, 1983; Garofoli, 1983; Vázquez Barquero, 1983) que ponen de relevancia el hecho de que existen diferentes modelos de desarrollo que se pueden seguir en contraposición a la teoría predominante que tenía un carácter determinista de las líneas y las etapas que había que seguir para lograr el desarrollo. Además, se basan en modelos de desarrollo exitosos a nivel mundial y que el paradigma teórico previo, y las políticas asociadas al mismo, son incapaces de explicar con sus premisas teóricas.

A su vez, una línea más teórica del desarrollo endógeno está relacionada con el intento de los investigadores y estudiosos del tema de explicar la existencia de rendimientos crecientes asociados al territorio, en forma de economías de escala que son externas a las empresas pero internas al sistema local y que derivan de las economías de aglomeración por la localización de las empresas y diversos agentes locales en un territorio con una historia social, cultural e institucional previa. En este sentido, los teóricos del desarrollo endógeno han ido más allá de la simple argumentación en términos de la utilización eficiente de los recursos y han tratado de analizar cuáles son los mecanismos que están detrás del crecimiento (es decir, indagar en la “caja negra” de la innovación y el cambio tecnológico y, con ello, del crecimiento de la productividad) y que tienen que ver con la organización de la producción, con la generación y difusión de las innovaciones, la dinámica urbana y el desarrollo de las instituciones (Vázquez Barquero, 2002).

¹⁶ Posteriores trabajos dentro de la economía neoclásica intentan endogeneizar la tecnología en los modelos de crecimiento en un esfuerzo por acercar la realidad a la modelización económica (trabajos como los de Arrow (1962), Romer (1986) o Lucas (1988). Aunque en ningún caso indagan en las formas, los mecanismos, esto es, en cómo funcionan y se difunden, las innovaciones y los cambios tecnológicos al conjunto de los aparatos productivos nacionales y regionales.

Es decir, a través de los análisis de caso, principalmente, se trata de responder a las preguntas que Antonio Vázquez Barquero se hace en su libro de 2005, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, ¿cómo funcionan las fuerzas que facilitan el crecimiento sostenido de la productividad y el desarrollo económico? ¿Cómo se pueden activar las fuerzas determinantes del proceso de acumulación de capital, incorporar las economías ocultas que existen en los sistemas de producción, reducir los costes de transacción ocasionados por el funcionamiento del sistema institucional y, en definitiva, aumentar los rendimientos de la utilización de los factores productivos? (págs.: 38-39).

Por lo tanto, el desarrollo endógeno es un enfoque del desarrollo que trata de explicar los mecanismos, las causas, que hay detrás del desarrollo, basándose en análisis de campo aplicados a realidades concretas. Como veremos en el punto siguiente esto ha implicado recuperar y aunar los conceptos de territorio, innovación, instituciones y pequeñas y medianas empresas.

a) El territorio, la innovación y la organización de la producción en el desarrollo endógeno.

Una cuestión que se asume desde la teoría del desarrollo endógeno y que, en general, se constata en el actual marco de globalización y competencia internacionales, es que la competitividad de las empresas, regiones y países está cada vez más basada en la capacidad innovativa y en la difusión y el uso de nuevas y avanzadas tecnologías. En el centro de la innovación se encuentra la empresa (grande o pequeña), como agente principal que la lleva adelante.

Como se señala en distintos trabajos (Lall, 1999; Katz, 1999; Bisang, 1998; Yoguel, 1998), en las economías en desarrollo existen fallas de mercado –fallas de coordinación y acceso a la información y/o los recursos necesarios para afrontar la innovación, falta de escala para afrontar la innovación tecnológica, costos de transacción elevados- que ponen en dificultad a las firmas a la hora de enfrentarse al reto de la innovación y la competitividad. Para ser superadas estas fallas o bien se internalizan a la firma, como sucede en el caso de los conglomerados económicos o las grandes empresas transnacionales, o bien el entorno o “atmósfera” innovativa y tecnológico-productiva que rodea a la actividad de las firmas se convierte en un agente de especial importancia en el devenir económico de las mismas. Esta mayor relevancia del entorno extra-firma acontece con mayor intensidad en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas (en el cuadro 1.1 se definen las pequeñas y medianas empresas). Para superar las fallas de mercado anteriormente mencionadas, el apoyo público a la competitividad y, por ende, a la tecnología y la innovación es absolutamente necesario para (en palabras de Kosacoff, 1999) “crear el mercado”, en vez de volver el mercado en el sentido de que sea éste el único que deba proporcionar soporte e infraestructura de conocimiento, cualquiera que sea la situación local/regional/nacional.

Cuadro 1.1

La definición de pequeña y mediana empresa no es una cuestión sencilla, cada país (a veces cada región) y a veces cada institución define de una forma u otra lo que es –o no– una pyme. En general, se definen las pyme's en relación a su tamaño en empleo y/o facturación. Así, por ejemplo, en Japón las pymes industriales son las que tienen menos de 300 empleados, en Canadá menos de 100. En Argentina, haciendo abstracción de detalles particulares, las micro y pequeñas empresas son en volumen de ventas totales para 2006 y en número de empleados. Por supuesto, estas definiciones son intrínsecamente dinámicas y operativas y, por lo tanto, pueden cambiar con el tiempo, con el nivel de administración, con el territorio de referencia, con las distintas Administraciones públicas en función de los agentes a los que se quiera alcanzar, etcétera.

Sector/Tamaño
Agropecuario
Industria y Minería
Comercio
Servicios
Construcción
Total ventas
Microempresa
456.000
1.250.000
1.850.000
467.500
480.000
Pequeña Empresa
3.040.000
7.500.000
11.100.000
3.366.000
3.000.000
Mediana Empresa
18.240.000
60.000.000
88.800.000
22.440.000
24.000.000
Empleo
Comercio y Servicios
Industria y Transporte

Microempresas

Hasta 3 personas

Hasta 10 personas

Pequeñas

Entre 4 y 15 personas

Entre 11 y 50 personas

Medianas

Entre 16 y 100 personas

Entre 51 y 300 personas

El apoyo público a la “creación del mercado de la competitividad” es especialmente importante para el devenir económico de las pequeñas y medianas empresas, ya que éstas, como norma general, están aisladas del proceso innovativo, por lo que les resulta más costoso y difícil subsistir en el entorno económico actual y requieren, por lo tanto, una atención especial y, además, son los agentes productivos que más empleo generan en la economía, por lo que su pervivencia y competitividad generan patrones de desarrollo equitativo. En cuanto a las unidades productivas de menor tamaño, microempresa y cuenta-propistas, tienen los mismos problemas que las PYME’s al enfrentarse al reto de la innovación, sólo que mucho más agravados y profundos, de tal forma que, muchas veces, no tienen ni siquiera la escala productiva necesaria para enfrentarse a los nuevos procesos tecnológicos e innovativos de competitividad global.

Otro elemento a favor de las políticas públicas de entorno es que las economías externas tecnológicas creadas y la supresión de las fallas de mercado pueden atraer a firmas de fuera del área, debido a que éstas buscan activos tecnológicos creados y recursos humanos cualificados y, a la vez, ayudan a establecer una “atmósfera” innovativa que tiene efectos de derrame a todo el sistema productivo, favoreciendo la actividad productiva y de negocios.

Al binomio fundamental competitividad innovación para el desarrollo, debe unírsele la dimensión territorial (geográfica), ya que el territorio es un factor estratégico (activo) de oportunidades de desarrollo en función de sus características específicas, que le son propias porque cada territorio es producto de su historia (Vázquez Barquero, 1997). Por ello, puede hablarse de un proceso de construcción del territorio resultado de las estrategias de organización de los actores locales y de los fenómenos de aprendizaje colectivo, lo que genera factores cualitativos específicos como un determinado espíritu empresarial, trabajo especializado, cultura industrial, conocimientos, saber-hacer, que forman una red de interrelaciones que influyen en la producción industrial y articulan las relaciones entre economía y sociedad, convirtiéndose el territorio en el *milieu* local (Aydalot, 1986); aquel factor estratégico de ventajas competitivas dinámicas.

El territorio representa, entonces, una agrupación de relaciones sociales, siendo el área de encuentro de las relaciones de mercado y las formas de regulación social, que determinan formas de organización de la producción, habilidad en los procesos innovadores y pautas de cambio técnico que conducen a una diversificación de la producción y de las formas de producirlos, no exclusivamente sobre la base del costo relativo de los factores productivos, determinando, con ello, diferentes senderos de desarrollo empresarial. La recuperación del territorio como elemento activo de la actividad económica¹⁷ supone que las comunidades territoriales disponen de unos recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo.

El actual escenario de globalización no invalida la importancia de los sistemas locales de redes de empresas sino que son tendencias mutuamente reforzantes, ya que la globalización y la especialización internacional se basan en el fortalecimiento de los sistemas locales de empresas y los networks regionales, para conseguir el cambio estructural, que permita a los sistemas locales adecuarse a las nuevas condiciones globales, es necesario aumentar la productividad y la competitividad de todas las actividades productivas y realizar un salto tecnológico (Vázquez Barquero, 1995). La descentralización institucional es requisito previo ineludible en el modelo de desarrollo endógeno. Como se ha señalado en el epígrafe anterior, en Argentina la Administración del Estado ha ido cediendo espacio para este tipo de políticas a las Administraciones locales. Sin duda, ésta es la base de las políticas de desarrollo de “abajo arriba” que propone el desarrollo endógeno.

Así, las actuaciones de la Administración Central se han centrado crecientemente en diseñar e implementar políticas macroeconómicas y sectoriales globales que no responden, en muchas ocasiones, a las necesidades de entes territoriales de menor tamaño para enfrentar los desafíos de la competitividad, generando empleo e incrementando el bienestar de las poblaciones a las cuales representan.

b) Los mecanismos del desarrollo endógeno y los cambios en la política del desarrollo endógeno.

Como se ha venido señalando, en el marco del desarrollo endógeno los mecanismos “tradicionales” (digamos de forma muy simplificada, acumulación de capital, tecnología y recursos humanos) son importantes para el desarrollo de las comunidades locales, sin embargo, este enfoque se centra en cómo se articulan los agentes locales para lograr que esa acumulación sea sostenible, autoorganizada y acorde con la historia y la cultura del territorio (local)¹⁸. En este sentido, los mecanismos que tiene el desarrollo se amplían y, como no, se complejizan. Derivado de los estudios sobre casos y la experiencia de diversas instituciones en el desarrollo local, los *nuevos* mecanismos para el desarrollo endógeno en América Latina se pueden resumir en cinco:

En primer lugar, la *organización flexible de la producción* basada en la división del trabajo entre las empresas y en un sistema de intercambio local (redes de empresas y cadenas de valor) entre las mismas que les permite aumentar la productividad, derivada de la aparición de economías de escala externas e internas y, con ello, el crecimiento de la economía. A la vez, una forma flexible de organización permite adaptar a la economía local a las nuevas situaciones de los mercados y, lo que es más importante, posibilita una mayor imbricación

¹⁷ Esta “recuperación” se produce a mediados de los setenta, cuando surgen los esquemas del desarrollo endógeno y el desarrollo local y cuando las teorías evolucionistas del desarrollo adquieren fuerza.

¹⁸ Así, el desarrollo endógeno recupera a Alfred Marshall, en tanto en cuanto este autor introduce en la teoría de la producción, aparte del trabajo, el capital y los recursos naturales, la organización de la actividad productiva. Esta organización, por supuesto, es una organización social que en lo económico puede suponer la aparición de economías externas para el conjunto de los actores locales (que suponen más que la suma de las producciones de cada uno de ellos).

local en todo el proceso productivo y de crecimiento y creación de empleo (en el punto siguiente hablamos extensamente de este mecanismo).

La *adopción y difusión de las innovaciones y del conocimiento* hace posible a las empresas ampliar la gama y la especialización de sus productos, aumentando su tamaño de mercado potencial y su eficiencia. Al conjunto del espacio local le permite acumular stock tecnológico y de conocimiento, mejorando la competitividad del conjunto de las redes de empresas (a este punto volveremos en el apartado 4).

Estos dos aspectos se refieren básicamente al desarrollo productivo del territorio, ahora bien en América Latina se admite la necesidad de lograr un *desarrollo social previo*, sin el cual los procesos de aumento de la productividad no logran ser sostenibles en el tiempo (como queda patente en las estrategias, por ejemplo, del BID (1997 y 2003) y en las de CEPAL (Echeverría, 2000), entre otras instituciones). Esto implica una necesidad de esfuerzo político y económico local en la dirección de mejorar y ampliar la educación y la salud (entre otras cuestiones) pero, a la vez, una oportunidad para fomentar que ese mejoramiento revierta posteriormente en el entorno local, creando esa identidad necesaria en estos enfoques de desarrollo.

El *desarrollo urbano del territorio* es la base para la aparición de economías de aglomeración (aumento de los servicios avanzados a las empresas, de un mercado laboral acorde con las necesidades empresariales, de redes de empresas en contacto personal, etcétera). Así, la escala y la conexión entre espacios urbanos define una nueva realidad para el desarrollo endógeno más allá de la realidad política (en el apartado anterior se han visto ejemplos en Argentina de esta cooperación intermunicipal, realizados tanto con objetivos de eficiencia productiva como social e, incluso, cultural).

Por último, un mecanismo fundamental es *la adaptación y el cambio institucional y cultural* necesario para adaptarse a las nuevas y cambiantes realidades competitivas regionales y mundiales. Especialmente para las PYME's y los entornos locales, competir requiere de mecanismos de cooperación y confianza, de estímulo de la capacidad empresarial, de creación de redes que generen aprendizaje e interacción. En este sentido, las instituciones (en sentido amplio) condicionan el proceso de desarrollo y deben, en algunos casos, cambiar hacia esta lógica territorial del desarrollo.

En cuanto a la política de desarrollo endógeno, las experiencias locales de los ochenta y los noventa han mostrado que las comunidades locales han pasado por un proceso de aprendizaje para hacer frente a los procesos de ajuste y reestructuración productiva (especialmente en Europa). En Argentina desde finales de los noventa, las autoridades locales han aprendido de estas experiencias y de sus primeros intentos de hacer frente a los profundos cambios que el marco económico de los noventa impuso. Como nos recuerda, Antonio Vázquez Barquero, la cuestión clave es cómo conseguir que las economías locales estén más integradas en la economía internacional y cómo lograr que sus sistemas productivos sean más competitivos (Vázquez Barquero, 2005).

En el cuadro 1.2 se resumen los cambios que la política de desarrollo endógeno ha implicado respecto de las políticas tradicionales de desarrollo regional. A nivel más global, el mismo Vázquez Barquero (2005) nos señala que, de forma simplificada, hay dos posibles vías para alcanzar los objetivos de aumentar la competitividad y el cambio estructural de las economías locales: la *estrategia de los cambios radicales* y la *estrategia de los pequeños pasos*.

La primera supone un salto tecnológico (producción de nuevos bienes, nuevas formas de producción, etcétera) en busca de una eficiencia de nivel internacional. Esta estrategia suele tener costes elevados, a corto y a largo plazo, en el empleo, en las habilidades y la cultura local, en el medio ambiente e, incluso, en la organización previa de la producción local. Si el impacto es muy fuerte, los propios actores pueden actuar en contra de dicha estrategia, inhibiendo su eficiencia y, en el caso extremo, su propia implementación. Además, en la

mayor parte de las ocasiones las barreras competitivas, financieras y sociales son muy fuertes y los costes políticos elevados.

La segunda opción combina mejor los objetivos del desarrollo (objetivos de eficiencia, equidad y dimensión social del desarrollo y sostenibilidad ambiental). Esta opción cuenta con un menor conflicto de intereses locales y la experiencia parece señalar que ésta es la mejor línea para enfrentarse a los procesos de desarrollo endógeno, partiendo de los recursos existentes, de la organización previa de la producción etc. En el apartado 4 volveremos sobre este punto.

Cuadro 1.2

	Política tradicional	Política de desarrollo endógeno
Estrategia dominante	Visión funcional. Desarrollo polarizado.	Visión territorial. Desarrollo difuso.
Objetivos	Crecimiento cuantitativo. Grandes proyectos.	Innovación y mejora del conocimiento. Emprenditorialidad. Numerosos proyectos.
Mecanismos	Movilidad del capital y del trabajo. Redistribución funcional de la renta.	Movilización del potencial endógeno. Utilización de los recursos locales para el desarrollo.
Organización	Gestión centralizada. Financiación de las empresas. Administración pública de los recursos. Jerarquía administrativa. Coordinación administrativa.	Gestión local del desarrollo. Prestación de servicios a las empresas. Administración a través de organizaciones intermedias. Asociación entre actores locales. Coordinación estratégica de los actores.

Fuente: Vázquez Barquero, 2005, p. 44.

2. Los modelos de desarrollo. La organización flexible de la producción. Distritos industriales, sistemas de empresas, redes de empresas, desarrollo en red. Entornos innovadores.

Como se ha señalado anteriormente, el desarrollo endógeno (llamado también en sus inicios industrialización endógena o difusa) se basa en la introducción de A. Marshall en la teoría de la producción, junto a los clásicos factores de trabajo, capital y recursos naturales, de un cuarto factor, la organización. Giacomo Becattini (2006), que es el “padre” del concepto de distrito industrial, nos lo explica muy claramente, simplificando su explicación ligeramente: la productividad marginal de un proceso productivo no depende sólo de las cantidades empleadas de los tres factores productivos, sino también de la forma en que éstos son combinados. Si ante la entrada de un nuevo trabajador, supongamos, se rediseñan las funciones de todos los demás, o también una parte significativa de ellos, la productividad marginal del trabajo no estará determinada por el incremento de producción realizado por el último trabajador, sino por el incremento de productividad del trabajador representativo del grupo que puede haber aumentado como efecto de la reorganización del proceso productivo.

Ahora bien, el concepto no es tan claro y sencillo cuando sobrepasa el proceso productivo y nos implica a la organización social del lugar en la que el proceso productivo se desarrolla¹⁹. Este punto de partida teórico, es el que recupera el “territorio” como elemento activo del desarrollo y une definitivamente la economía con la sociedad en un lugar determinado como

¹⁹ Que es precisamente la base del desarrollo endógeno y la variable clave “olvidada” por los paradigmas económicos convencionales y las políticas de desarrollo regional.

elemento diferencial que tiene implicaciones en el desarrollo de las regiones y áreas locales. Así, la organización de la producción y la articulación y dinámica de la sociedad local son los dos elementos que hacen que exista una heterogeneidad de modelos de desarrollo y la convicción creciente sobre la necesidad de seguir caminos diferentes (y en cierto sentido originales) de desarrollo que tengan una clara dimensión territorial (Garofoli, 1995).

En este apartado nos vamos a centrar con más énfasis en los aspectos más económicos de la organización de la producción.

a) La organización flexible de la producción.

La organización del proceso productivo es la base de los modelos de desarrollo local endógeno. La inclusión de la organización social de la producción pone en primer plano a los actores locales y la sedimentación social que éstos han ido dejando sobre un determinado territorio. La base de la organización de la producción en estos modelos es aquella que presenta una estrategia de especialización flexible, mediante la formación de redes de pequeñas y medianas empresas localizadas en territorios determinados. La organización de las empresas en redes ha permitido obtener economías de escala externas a la empresa e internas al sistema de empresas, produciendo un efecto de desbordamiento (*spillover*), al considerar que el rendimiento de una empresa individual se ve afectado por la acción de las otras empresas del sistema, es decir, su productividad individual aumenta por efectos de la acumulación de conocimientos puesta a disposición del conjunto de empresas (Gaffard y Quéré, 1996). La descentralización productiva, o industrialización descentralizada, (de la que especialización flexible es una estrategia) busca conseguir tres objetivos básicos: 1) Mayor *flexibilidad* del sistema productivo que permita una rápida adaptación a los cambios en la demanda de los mercados, 2) mayor *diferenciación* de la oferta, para hacer frente a la creciente heterogeneidad y segmentación de la demanda, y 3) mayor *competitividad* mediante la reducción de costes directos e indirectos, tanto de producción como de reproducción.

Diversas son, y han sido, las tipologías propuestas para el análisis de los distintos modelos de desarrollo que se han estudiado en todo el mundo. Antes de entrar en las que creemos más interesantes desde el punto de vista operativo (de implementación de políticas y estrategias), debemos señalar las características estructurales de los sistemas locales de empresas. Siguiendo a Garofoli (1995)²⁰ se pueden señalar ocho:

1. Una notable especialización productiva a nivel local, derivada de la presencia intensa de una industria (sector) o de un sistema de producción que une varios sectores.
2. La producción del sistema local es importante a nivel nacional y, a veces, internacional.
3. Una elevada división del trabajo entre las empresas del sistema local de empresas con relaciones muy cercanas, intra e intersectoriales. Esta elevada integración horizontal depende de los bajos costes de transacción.
4. La “pluralidad de protagonistas” y la ausencia de un líder o empresa dominante. Esto evita un elevado poder de negociación de la empresa “madre” y conduce a la adopción difusa de prácticas de prueba y error, produciendo procesos de aprendizaje en todo el sistema local.
5. Una notable especialización a nivel de empresa y planta productiva que estimula la acumulación de conocimientos especializados, facilita la introducción de nuevas tecnologías y, eventualmente, aumenta la productividad del trabajo de cada unidad productiva y la autonomía de las empresas.

²⁰ Estas características no necesariamente son compartidas por todas las tipologías de agrupación de empresas en el territorio, pero sí en las más complejas e imbricadas en él.

6. La existencia de un sistema eficaz de transmisión rápida de la información a nivel local respecto de nuevas tecnologías, mercados, nuevas materias primas, etcétera. Esto produce que el conocimiento individual se transforme en “herencia común del área”.
7. El alto nivel de habilidades de los trabajadores como consecuencia de la especialización y de una “sedimentación histórica” de conocimientos de las tecnologías aplicadas.
8. El incremento de las relaciones “cara a cara” entre actores económicos (especialmente entre proveedores y usuarios de productos intermedios, maquinaria y servicios a empresas). Esto facilita la difusión de las mejoras organizativas y tecnológicas en el sistema productivo local.

El mismo Garofoli (1995) nos señala que los elementos centrales que han surgido de los estudios respecto de los modelos de pequeñas empresas son tres:

- a) El papel crucial de las economías externas existentes en el territorio, lo que significa la capacidad para reproducir localmente conocimientos específicos, tareas profesionales, adaptaciones tecnológicas y saber hacer local que lleva a la posibilidad de utilizar diferentes formas de organización de la producción, más allá de la simple decisión sobre la base de los costes de la mano de obra, el capital y el suelo.
- b) La existencia estructural de un equilibrio permanente entre competencia y cooperación de las empresas. Es decir, la existencia de normas y reglas codificadas o, más comúnmente, no, que llevan a una fuerte reducción de los costes de transacción entre las empresas.
- c) La existencia de un equilibrio entre las reglas del mercado y las de regulación social a nivel local, esto es, introducción en el sistema de instituciones específicas para superar algunos tipos de fallos de mercado y para considerar la necesidad y el valor de la solidaridad social y el papel “sistémico” de la competitividad en el momento actual.

Estos elementos suponen una oportunidad de crecimiento y cambio estructural en los espacios de sistemas de empresas, debido a que se presentan ventajas competitivas de la forma de organización de la producción y la regulación social. Los factores que otorgan ventajas competitivas a las empresas locales se pueden sintetizar en cuatro puntos básicos descritos por Antonio Vázquez Barquero (1996): El primero de ellos tiene que ver con los *bajos costes de producción*, sobre todo costes salariales, pero también en lo referente a la baja conflictividad laboral. Esto es debido a que trabajadores y empresarios participan de una misma ética del trabajo al compartir formas de organización social y valores locales propios. Esta ética o actitud frente al trabajo se fundamenta en la convicción tradicional de que existe un estrecho lazo entre esfuerzo y remuneración, entre compromiso en el trabajo y afirmación social (Etxezarreta, 1988).

La *disponibilidad de capacidad empresarial*, que organice los sistemas de producción local, fuertemente imbricada en la tradición cultural productiva, favorece la rivalidad entre empresas en el mercado local, determinando la competitividad interna y externa de las empresas locales (Vázquez Barquero, 1997).

Se crean *economías de escala externas al especializarse la producción*. Cada empresa se centra en una parte del proceso productivo, lo que supone, por ejemplo, para cada una de ellas ventajas en el saber-hacer, en la aplicación de la tecnología más efectiva, en la reducción de costes de planta. Y para el conjunto del sistema de empresas crea también ventajas competitivas significativas que se traducen en menores precios, mayor calidad o una oferta de productos más segmentada y adaptada a las diferentes condiciones de una demanda cambiante.

Por último, los sistemas productivos locales presentan una especial capacidad para la *introducción y adaptación de innovaciones*, en especial en lo referente a la adaptación de la tecnología por los propios trabajadores. La innovación asume rasgos de proceso continuo de carácter acumulativo, inducido por cambios tecnológicos difusos de pequeña entidad (innovaciones incrementales) y donde la innovación viene a ser ella misma producto de las capacidades culturales, sociales y productivas del sistema local (IRMASA, 1991)

Además, en los territorios más rurales los sistemas de empresas y la organización flexible de la producción presentan algunas ventajas frente a los modelos tradicionales centrados en la gran empresa. Siguiendo a Etxezarreta (1988), podemos identificar algunas de estas. En primer lugar, se mantiene la continuidad del papel productivo de la familia y de la vieja ética del trabajo, y no se desequilibra el poder de las administraciones democráticas locales tan gravemente como lo haría la instalación de una gran industria. De esta forma, el modelo se sitúa muy próximo a la actitud que caracterizaba a las viejas generaciones de pequeños agricultores y artesanos, y lejos de la actitud del mundo burocratizado de la gran empresa. También se producen efectos favorables sobre el medio. El bajo coste de la vida y la utilización intensiva del potencial de trabajo local aportan “una bomba de oxígeno a la agricultura” (Olona, 1993) ya que se crean ocupaciones en la industria difusa con ingresos extra-agrícolas para las familias, lo que les permite permanecer en su lugar de origen y evitar así, el abandono de las áreas rurales, con los problemas de desertización y degradación ambiental y social del territorio que ello provoca.

En el proceso de desarrollo endógeno se pueden identificar dos fases de desarrollo, cuyo paso de una a otra supone una transformación cualitativa del sistema. Siguiendo de nuevo a Etxezarreta (1988) se distinguen: una primera fase, cuando el sistema de acumulación tradicional entra o está en crisis. Entonces las nuevas empresas encuentran su competitividad llegando a ser rentables por el hecho de que pagan menos salarios, pagan también menos impuestos y tienen menos obligaciones en materia de riesgos del trabajo y de contaminación medio ambiental²¹, es decir, su competitividad está en función de unos precios de sus productos más bajos.

En una segunda fase, la industria se va desarrollando. Los salarios, las cargas fiscales y las obligaciones impuestas a las empresas tienden a alinearse con las de las economías más avanzadas y la competitividad de las empresas se centra en aumentar la productividad. En esta fase se realizan proyectos técnicos y organizacionales. Se produce una organización en redes de pequeña empresa y una especialización en productos de mayor calidad y menor tirada. Ahora la competitividad se basa en la introducción de innovaciones en productos, procesos productivos o en la organización empresarial, siendo la tecnología, el aprendizaje colectivo, el saber-hacer y la cualificación de los recursos humanos los elementos diferenciales en la rentabilidad de las empresas.

En cualquier caso, hay que señalar, como ya se ha hecho, que cada tipo de sistema puede desarrollarse a lo largo del tiempo en una dirección inesperada o transformarse en otro sistema. Igualmente, la manera en que surgen puede producirse de muchas y variadas formas.

b) Distintos modelos de desarrollo endógeno. Distritos industriales y clusters.

En 1983, Garofoli propuso una tipología de áreas de industrialización endógena, distinguiendo entre; a) áreas de especialización productiva, b) sistemas productivos locales

²¹ Se alude a la indulgencia en la disciplina empresarial a quien crea puestos de trabajo en época de crisis por parte de las autoridades locales.

y c) áreas-sistema. Esta tipología constituye un intento de sistematización teórica de la diversidad de áreas de industrialización endógena. Sin embargo, en la bibliografía reciente se ha generalizado la utilización del término sistema productivo local para designar conjuntamente y de manera simplificada a todos estos tipos de organización industrial, tanto si responden al modelo clásico de distrito industrial marshalliano como si difieren en algunas de sus características (Méndez y Caravaca, 1996).

Algunas tipologías, sin embargo, nos pueden ser útiles. Vamos a presentar dos de ellas que pueden utilizarse a la hora de analizar las políticas de desarrollo local en el epígrafe 4. En el cuadro 2.1, Garofoli (1995) nos presenta una tipología centrada en la forma en que se organiza la producción en el territorio y el modo en que se relacionan las empresas. Todas las tipologías responden a lo que podemos llamar sistemas de empresas. Las relaciones entre ellas pueden ser de colaboración y las empresas estar agrupadas (por ejemplo, el sistema productivo del juguete en una pequeña zona de Alicante en España o los clásicos distritos industriales de Prato o Carpi en Italia o Rafaela en Mendoza) o bien dispersas. Las relaciones también pueden ser jerárquicas cuando normalmente hay una empresa grande (como puede ser el caso de Intel en Costa Rica o el Benetton con una alta descentralización de la producción dispersa en el territorio).

Cuadro 2.1.

		REDES ENTRE EMPRESAS	
		<i>Redes jerárquicas</i>	<i>Uniones cooperativas</i>
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA PRODUCCIÓN	<i>Aglomeración</i>	Sistemas de cadena de montaje a gran escala	Sistemas de pequeñas empresas (distrito industrial)
	<i>Producción dispersa</i>	Descentralización de la producción (con una empresa madre dominante)	Acuerdos de colaboración estratégicos

Fuente: Garofoli (1995), p. 60

Otra tipología muy usual en América Latina es la presentada por el BID (2004). En realidad, bajo el concepto de **cluster** se ha tendido a agrupar todo tipo de agrupaciones empresariales independientemente de la forma en que se organice la producción, lo que se aleja del concepto de desarrollo endógeno, tal y como surge y ha sido estudiado principalmente en el sur de Europa. En este sentido, el concepto hace un esfuerzo por adecuar la teoría y, más importante, las posibles políticas de fomento y desarrollo a la realidad de las formas de organización productiva de América Latina.

Por "cluster" se entiende una concentración espacial de empresas, especializadas en una determinada actividad productiva. La competitividad de estas agrupaciones se basa en una parte importante en los modelos de alianzas y entre las empresas y entre éstas y las instituciones locales y, en definitiva, en la forma de organización de la producción y su articulación con el resto de actores locales.

De forma general, el BID (2004) presenta dos tipos de agrupaciones de empresas, cuadro, 2.2:

- a) Por un lado, *las redes o grupos empresariales*, compuestos por conjuntos limitados de empresas que se asocian para alcanzar metas comunes y cuyos beneficios son apropiados casi completamente por las mismas empresas que conforman estos grupos;
- b) Por el otro, están amplias agrupaciones de empresas e instituciones que se asocian para mejorar la competitividad de su respectivo *sistema productivo*. En estos casos, la

apropiabilidad de los resultados es mucho más limitada, generándose externalidades que benefician a numerosas empresas que no han participado activamente en la puesta en marcha de las iniciativas comunes (baja apropiabilidad de los beneficios por las empresas participantes y alta apropiabilidad del área donde se sitúan).

Ambas categorías de asociación además, pueden ser distinguidas en horizontales o verticales, según el tipo de relación existente entre las empresas participantes. Si predominan relaciones entre empresas de un mismo rubro, se hablará de asociaciones horizontales; mientras que si predominan asociaciones entre empresas de distintos eslabones de la cadena del valor, se hablará de asociaciones verticales. De acuerdo con esta clasificación es posible identificar (esquemáticamente) cuatro categorías de asociación empresarial:

Cuadro 2.2.

Tipología BID				
Modalidad de apropiación de los beneficios	Grupos de empresas		Sistema productivo	
Modalidad de relación entre las empresas	Redes horizontales	Redes verticales	Asociación para el desarrollo de la cadena de valor	Asociación para el desarrollo del sistema productivo local

Fuente: BID (2004), p. 6.

Sintéticamente, en BID (2004) páginas 6 y 7 se muestran las características de la tipología anterior.

Redes horizontales: es un conjunto reducido de empresas que operan en el mismo ámbito productivo y que generalmente están ubicadas en la misma localidad. Dichas empresas se reúnen para alcanzar economías de escala que les permiten reducir el costo de los insumos, justificar la incorporación de tecnologías más productivas o atacar mercados de grandes volúmenes. La modalidad de coordinación en estos casos, va desde la unión informal entre las empresas que conforman al grupo, hasta la constitución de una empresa común que se encarga de coordinar los negocios asociativos.

Redes verticales: se refiere a los programas de encadenamiento entre grandes empresas clientes y pequeños proveedores, o entre grandes productores y pequeños clientes/distribuidores. En términos generales, el desarrollo de relaciones de cooperación entre eslabones adyacentes de la cadena del valor, apunta a acrecentar la eficiencia de los mecanismos de proveeduría o distribución.

Cadena productiva o cadena de valor: los proyectos de cluster pueden también contemplar acciones que apuntan a potenciar la competitividad de una determinada cadena productiva mediante una más eficiente coordinación de los actores que la conforman. El objetivo, en estos casos, es la identificación y superación, mediante esfuerzos conjuntos, de los cuellos de botellas que afectan al desarrollo de la cadena considerada. Los beneficiarios de estas acciones son todas las empresas del sector de la localidad considerada. La instancia de coordinación más común en estos casos, es una cámara o una institución representativa de dicho sector (podría ser una universidad, un centro de investigación o una entidad de promoción).

Sistema productivo territorial: Finalmente, los proyectos cluster pueden impulsar instancias de coordinación que abarcan al conjunto del sistema productivo local considerado. Mediante una coordinación más eficiente de los distintos actores locales (tanto públicos como

privados), se espera crear ventajas competitivas que diferencien el sistema productivo territorial de otras localidades, potenciando su vocación productiva original, solucionando cuellos de botellas y creando servicios públicos para los actores locales.

Cuadro 2.3.

Distritos o Proyectos Territoriales	Clusters
<p>* El distrito es una entidad socio-territorial caracterizada por la presencia simultánea activa, en un área territorial delimitada desde el punto de vista natural e históricamente determinada, de una comunidad de personas y de una población de empresas que tienden a interrelacionarse mutuamente (Becattini).</p> <p>* Como vemos, el distrito enfatiza un desarrollo de tipo local y asigna un papel estratégico al agrupamiento de empresas y a la comunidad de personas.</p> <p>* El territorio es considerado como un “lugar de vida” en el que se desarrolla la capacidad humana de producción y trabajo de una comunidad.</p>	<p>* Los clusters son concentraciones geográficas de empresas interconectadas, proveedores especializados, entidades suministradoras de servicios en actividades relacionadas e instituciones asociadas como universidades, asociaciones de comercio y otras (Porter).</p> <p>* El cluster se centra en la búsqueda de las fuentes de ventajas competitivas de los agrupamientos sectoriales de empresas situados en diferentes lugares o territorios.</p> <p>* Se trata de un modelo organizativo de redes de empresas e instituciones contextualizadas en un determinado ámbito geográfico.</p>
<p>A. Relevancia de la relación entre la economía y la sociedad y papel de las instituciones (Ambos modelos tienen en cuenta la relación entre economía y sociedad y en ambos es patente la importancia del papel de las instituciones)</p>	
<p>* El distrito es un modelo profundamente arraigado en el tejido social que se realiza en una trama inseparable entre la comunidad de personas y de empresas. Se trata de un modelo que integra el desarrollo económico y el social.</p>	<p>* En el cluster esta relación no aparece tan claramente y, aunque también se alude a la componente social, ésta aparece como contexto o telón de fondo y no adquiere idéntico protagonismo que la componente económica, como ocurre en el distrito.</p>
<p>B. Alejamiento del concepto de sector y relevancia de los análisis empíricos (Ambos modelos abandonan el concepto de sector como unidad de análisis). En ambos casos el sector constituye una categoría subordinada respecto a una unidad de análisis socio-productiva territorial en el caso del distrito o de un agrupamiento territorial de empresas en el caso del cluster.</p>	
<p>* Becattini traslada la atención de un proceso productivo tecnológicamente definido a un proceso social-productivo culturalmente definido.</p>	<p>* Porter señala que la categoría conceptual de sector resulta inadecuada para enfrentar la estrategia competitiva empresarial.</p>

C) Métodos utilizados	
<p>* Los análisis de los distritos son ejercicios minuciosos que estudian en profundidad la dinámica de las relaciones entre las empresas, las instituciones y la comunidad local.</p> <p>* En ello intervienen diversas disciplinas además de la economía empresarial, incluyendo el análisis histórico, geográfico, sociológico y político.</p>	<p>* En el caso de los clusters, aunque también se trata de estudios de caso concretos, la finalidad es la realización de análisis estratégicos competitivos (sobre todo, estudios de marketing internacional).</p> <p>* Son análisis que buscando la fuente de ventajas competitivas derivadas de la localización, realizan estudios de 'benchmarking' para proporcionar informaciones relevantes para una mejor estrategia competitiva.</p>
D) Relevancia de la formación de redes y estrategias de colaboración de empresas (En ambos casos se recurre a formas reticulares y a estrategias de colaboración reforzadas por los efectos de la proximidad. Sin embargo, hay una diferente percepción de la confianza y de la rivalidad respecto a los rendimientos de las empresas).	
<p>* En el distrito, aún existiendo una competencia interna, se subraya el hecho de que la presencia simultánea de redes sociales y la confianza entre los actores territoriales permite un equilibrio entre las reglas de la competencia y las de la colaboración, poniendo énfasis en la 'construcción social del mercado' más que en los argumentos económicos convencionales.</p>	<p>* Porter subraya el papel positivo de la rivalidad junto a la cooperación entre las empresas, lo que favorece la innovación y mejora el rendimiento global del cluster.</p>
E) El papel estratégico de la localización (En ambos casos el papel de la localización es clave)	
<p>* Para el enfoque de los distritos lo local no es un nivel de análisis: lo local como unidad de investigación constituye "un lugar de vida".</p> <p>* Así pues, establecer la naturaleza del lugar va más allá de la existencia de una agrupación territorial de empresas y exige un análisis de los vínculos con la comunidad y con las instituciones locales.</p>	<p>* Desde un enfoque empresarial lo local constituye principalmente un recurso estratégico, un factor clave de la estrategia competitiva.</p>

Fuente: Albuquerque (2006), p. 4-5.

Por supuesto, en la realidad la distinción entre las distintas tipologías no es tan clara y conviven clusters que muestran tipos de una tipología u otra. Es interesante señalar que en Europa (donde “nace” el desarrollo endógeno como enfoque de desarrollo territorial) y América Latina existe una mirada algo diferente en los modelos de cluster y de distritos industriales²². Estas diferencias, tienen importantes implicaciones a la hora de implementar estrategias y políticas de desarrollo local. En el cuadro 2.3, Albuquerque (2006) señala esas diferencias en los cuadros abajo presentados. En el epígrafe siguiente se hará mención a las políticas diferenciales que los dos modelos suelen requerir.

c) Redes de empresas y desarrollo en red. Algunas ideas adicionales.

Para terminar el epígrafe, vamos a introducir el concepto de red que permite añadir algunas ideas adicionales a las ya expuestas sobre los modelos de desarrollo y la organización de la producción. Es actualmente aceptado que en la actual etapa del desarrollo mundial basado fuertemente en las Tecnologías de la información y la comunicación y, en concreto, en el conocimiento, las redes son un factor estratégico de desarrollo de empresas, regiones y naciones (Castells, 1998).

La actividad productiva, como cualquier actividad humana, está basada en un sistema de relaciones formales e informales que se establecen entre empresas y otros actores sociales e institucionales. Esta red, que finalmente es de individuos, proporciona no sólo bienes y servicios necesarios para la actividad productiva, sino que proporciona también información, eventualmente recursos de diversos tipos y conocimiento al conjunto de los participantes. Las redes formales en forma de contratos son los acuerdos que obligan a las partes a cumplir lo que ambas esperan de la red que formaron. Sin embargo, autores como Saxenian (1994) han resaltado el papel de las redes de cooperación informal y, en particular, los vínculos profesionales existentes en el mercado de trabajo local al hacer referencia a los ingenieros y científicos del Silicon Valley californiano²³.

Así, por ejemplo, la innovación local se fundamenta (y se fomenta) en las relaciones que se establecen entre los actores locales dentro de la red empresarial. Estas relaciones se caracterizan por el entrelazamiento de la competencia - en precios, calidad, diseño y condiciones de entrega- y cooperación, la cual puede adoptar formas muy variadas (cooperación en planificación, en producción, en diseño de nuevas tecnologías para el proceso productivo,...) (Brusco, 1996). En este sentido, la innovación, que como veremos es un elemento fundamental de la competitividad de los sistemas locales de empresas, tiene en la propia red que se crea en el territorio uno de sus elementos más importantes de éxito. Ello es así, porque las redes de empresas reducen la incertidumbre de la empresa individual suministrando información, por un proceso de aprendizaje colectivo basado en la prueba y error generalmente y en el efecto de demostración de los agentes más innovadores de la red.

En cualquier caso, las ventajas competitivas que ofrece la forma de organización de la producción de la especialización flexible tienen su factor clave en las relaciones internas de la red empresarial, cuya articulación más efectiva se da, sin duda, a nivel de territorio entre los actores locales. Los nexos de unión entre los actores dentro de la red se fundamentan

²² Lo que el BID (2004) denomina redes o grupos empresariales y sistemas productivos locales, respectivamente, en cuanto a la apropiabilidad de los beneficios.

²³ El Silicon Valley se denomina al agrupamiento de un gran número de pequeñas y medianas empresas y unas pocas grandes en California, que vienen desarrollando actividades de alta tecnología desde los años cincuenta y que se articula en un complejo y amplio sistema de redes de diverso tipo entre diversos agentes.

en una relación de confianza que evita comportamientos oportunistas y especulativos de las empresas individuales, creando una “atmósfera” de confianza que otorga al sistema ventajas competitivas. Esta confianza se ve acentuada por las relaciones de proximidad y cercanía cultural, social y geográfica que definen unos valores de comportamiento comunes.

Por otra parte, en el nuevo modo de desarrollo informacional el conocimiento es el factor decisivo en la determinación del desarrollo. Aparte del conocimiento codificado (obtenible fácilmente y trasladable), existe un tipo de conocimiento no codificable y no fácilmente transferible que se da a nivel local. Es un conocimiento “cristalizado en la inteligencia, la imaginación y la capacidad de la gente que vive junta y que intercambia noticias y experiencias trabajando juntos”. Estos dos tipos de conocimiento hacen viable el desarrollo del sistema productivo local (Brusco, 1996) y determinan su dinámica a través de la introducción de innovaciones y el saber-hacer local y la red es el elemento que los permite.

Vázquez Barquero (2005) nos recuerda que los cambios y las transformaciones que se producen en la red lo hacen lentamente, ya que las redes tienen una cierta estabilidad. Esta estabilidad permite a las empresas individuales atender las demandas cambiantes de los mercados y adaptarse a las condiciones de los negocios en un entorno económico que se transforma constantemente. Al igual que el propio sistema local, las redes evolucionan ampliándose, achicándose, cambiando las relaciones de poder dentro de ellas, etc., lo que supone que son un elemento activo del desarrollo claramente dinámico.

En este sentido, uno de los esfuerzos de la política de desarrollo endógeno es el de fomentar y consolidar redes, tanto empresariales como fuera del entorno empresarial, en el sistema productivo pues éstas son, finalmente, un factor de competitividad. Indudablemente, las redes se desarrollan más fácilmente (a veces, únicamente) en el espacio local.

3. La innovación en el desarrollo local. Las instituciones, la sociedad local y la innovación. El conocimiento y la difusión de la innovación. Las redes de innovación.

a) La innovación en el desarrollo local.

Como parece quedar claro después de estas páginas, el desarrollo económico depende de la introducción de innovaciones que impulsa el cambio estructural y la renovación del sistema (Vázquez Barquero, 1997) consecuente, por otra parte, con el nuevo modo de desarrollo informacional vigente. En este sentido, “la especialización flexible es una estrategia que consiste en la innovación permanente, en la adaptación a los incesantes cambios en lugar del intento de controlarlos. Se basa en un equipo flexible (polivalente); en unos trabajadores cualificados y en la creación, (...), de una comunidad industrial que sólo permita las clases de competencia que favorezcan la innovación” (Piore y Sabel, 1990: En Méndez y Caravaca, 1996: pág.201). Garofoli llega a decir (1995) que el desarrollo endógeno es la habilidad para innovar a nivel local. Así, el éxito competitivo viene determinado por la calidad del valor agregado incorporado a los productos y procesos productivos, así como en las redes de empresas, agentes y territorios (Albuquerque, 2006).

La interacción continua entre la actividad económica, el sistema de valores locales y la cultura local son elementos propios del territorio que sustentan la difusión y adaptación del conocimiento, en forma de innovaciones que procuran dinamismo y competitividad al sistema de empresas territorializado (IRMASA, 1991), teniendo la innovación un marcado carácter cualitativo a nivel local. Se destacan la revalorización de los aspectos culturales y sociales específicos de un área rural determinada que establecen conexión dentro de la red

empresarial. Esta interacción e interdependencia de la red empresarial forma “conjuntos estructurales de externalidades tecnológicas” que constituyen un “activo colectivo” de los agrupamientos de empresas en naciones, regiones, etc. (Dosi, 1988: En Méndez y Caravaca, 1996)

Así, en fases avanzadas del proceso de desarrollo endógeno, la innovación se presenta como el factor más importante de su dinamismo y competitividad. La importancia de la dimensión territorial en la dinámica económica y los procesos de innovación se ha estudiado en términos de *milieu* innovador y de redes de innovación. Maillat (1995) define el *milieu* innovador como “un conjunto territorializado en el que las interacciones entre los agentes económicos se desarrollan a medida que aprenden sobre las transacciones multilaterales que generan externalidades específicas de innovación y a medida que los procesos de aprendizaje convergen hacia formas cada vez más eficientes de gestión común de los recursos”. Un componente esencial de este tipo de territorios es la existencia de redes de innovación de carácter sistémico, que generan sinergias positivas que aumentan la creatividad de los participantes de la red.

Las innovaciones dependen del acceso a fuentes internas y externas de información. El comportamiento de las empresas difiere en este punto, las estrategias empresariales seguidas por las empresas del sistema y el papel que conceden a la innovación como factor de competitividad son diferentes para cada unidad. Vázquez Barquero (1998) nos señala tres tipos de estrategias:

- *Estrategias defensivas*: Las empresas tratan de disminuir los costes de producción a través de la reducción de los costes laborales. Asimismo, introducen muy pocas innovaciones técnicas que, además, vienen impuestas por otras empresas del sistema que realizan sus actividades en la misma red de cooperación.
- *Estrategias de diferenciación de la producción*: Las empresas actúan en nichos especializados, manteniendo la competitividad y las cuotas en los mercados. Imitan a las líderes del mercado, especializándose en un producto concreto. El papel de la innovación es importante en la estrategia de diferenciación. Se introducen innovaciones técnicas de tipo incremental que se desarrollan en el interior de las empresas, por lo que el saber-hacer y la cualificación del capital humano son elementos importantes del proceso de innovación. Las fuentes de innovación son las ferias y proveedores de tecnología y las publicaciones especializadas. Asimismo, aumentan la calidad de los productos, realizando inversiones en I+D y en formación de trabajadores y empresarios.
- *Estrategias innovadoras*: Las empresas introducen calidad, diseño y campañas de marketing, que mejoran su posición en los mercados. La relación calidad-precio, la introducción de servicios en los bienes, el estrecho contacto con los clientes, las inversiones en publicidad/marketing, diseño de productos e innovación tecnológica y los rigurosos controles de calidad, les permiten buscar y acceder a nuevos mercados. Mantienen su competitividad a través de la imagen de marca, la diversificación de la producción y las redes de distribución. Las empresas innovadoras tienen una clara orientación al exterior que se traduce en el aumento de sus exportaciones. Se preocupan por el nivel de cualificación del capital humano, establecen estrechos vínculos con los clientes y firman acuerdos de cooperación formal en las fases de marketing y distribución (Costa Campi, 1995).

Las estrategias defensivas, a través de las cuales las empresas compiten en precios, limitan la realización de nuevas inversiones y reducen la capacidad de innovación, por lo que son respuestas que, a largo plazo, conducen al fracaso (Dei Ottati, 1996 y Becattini y Rullani, 1996). Por este motivo, las respuestas empresariales centradas en la innovación

(estrategias de diferenciación de la producción y estrategias innovadoras) son las que conceden a las empresas y los sistemas productivos locales la capacidad de competir y ajustarse a las nuevas condiciones que caracterizan el mercado internacional.

No obstante, el desarrollo de nuevos mercados y nuevas tecnologías característicos de este contexto global, requiere nuevos diseños y modelos en los productos y, como consecuencia, nuevos procesos productivos, lo que ha llevado a plantear problemas en los sistemas productivos locales. A pesar de que la capacidad de invención e innovación, facilitada por la cooperación informal entre las empresas, contribuye a la formación y transmisión de nuevas ideas en el campo de las innovaciones incrementales, esta cooperación no es suficiente para crear nuevas tecnologías y sólo en el caso de las empresas más innovadoras es posible que ocurra este hecho. Lo mismo sucede si en vez de hablar de empresas, hablamos del conjunto de los agentes del desarrollo local: sólo unas pocas comunidades están en disposición de diseñar (e implementar) estrategias de innovación que permitan a la comunidad local crear ventajas competitivas sostenibles e incrementar el bienestar de la población local.

b) La innovación: Un proceso social y sistémico.

La innovación no es un proceso lineal en el que los centros de I+D se encargan de generar la tecnología para que las empresas la apliquen a la producción de nuevos productos y nuevos procesos productivos. En el actual contexto, se acepta que la innovación es un proceso social, con un marcado carácter acumulativo e interactivo en el que se produce una interacción continua entre los agentes productores y usuarios del conocimiento y la tecnología en un proceso de aprendizaje dinámico. En la medida que la innovación es un fenómeno básicamente incierto, la intensidad de las relaciones entre los agentes determina un menor riesgo por el aprendizaje mutuo que de ello se desprende.

Cuadro 3.1

El Sistema Nacional de Innovación. Agentes y Funciones.

La Administración Pública: Tanto en sus niveles nacional y regional como supranacional (como sería el caso de la Unión Europea) proporciona, especialmente en los países desarrollados, apoyo a la creación, difusión y transferencia de tecnología. Las administraciones aportan incentivos financieros y fiscales y, en algunos casos, compras públicas para el desarrollo tecnológico de ciertos sectores. Igualmente, proporciona un marco normativo y legal adecuado, como es el sistema de patentes, y puede fomentar la creación y difusión de la tecnología con políticas de creación y cooperación entre agentes vinculados a la tecnología.

El sistema público de I+D: está integrado por el conjunto de las instituciones y organismos de titularidad pública dedicados a la generación de conocimiento, mediante la investigación y el desarrollo con fines genéricos, como la ciencia básica, o con fines cercanos a su aplicación al tejido empresarial. Las universidades y los centros públicos de investigación son las instituciones básicas del sistema público de I+D.

Las infraestructuras de soporte de la innovación: están formadas por un conjunto de entidades de diversa titularidad concebidas para facilitar la actividad innovadora de las empresas, proporcionándoles medios materiales y humanos para sus actividades de I+D, soluciones técnicas y de gestión, información tecnológica relevante y, en general, servicios tecnológicos avanzados. También pueden considerarse en este apartado a las entidades de financiación creadas ad hoc para el fomento de la innovación y el cambio tecnológico. Un ejemplo típico importante, aunque no el único, son los centros y parques tecnológicos.

Las empresas: son el agente que está en el centro de los procesos de innovación y de cambio tecnológico. Lo fundamental, a nivel de país, son las relaciones que se establecen de las empresas dentro de la estructura productiva global del país y de las relaciones de éstas con el resto de agentes. En este sentido, es fundamental la estructura y especialización productiva de un país sobre las

oportunidades, las necesidades y las capacidades tecnológicas, ya que, en última instancia, las empresas son los agentes demandantes, o deberían serlo, del resto de agentes relacionados con la tecnología.

El entorno: Estaría compuesto por todos aquellos elementos e instituciones (formales o informales) que favorecen o entorpecen la creación, difusión y transferencia de la tecnología. Entre ellos se pueden citar, de forma no exhaustiva; las instituciones de crédito y un sistema financiero adecuado a la incertidumbre y al riesgo asociados a la innovación (existencia de capital de riesgo, mercados secundarios, etc.); la existencia de capital humano cualificado; instituciones legales o informales privadas que incentiven la cooperación tecnológica, entorno social que valore a los pioneros, entre otros.

Fuente: Elaboración propia

El concepto que se ha utilizado para aglutinar toda esta serie de factores que impulsan, o limitan, el incremento de la productividad derivado de los avances tecnológicos y la innovación es el concepto de Sistema Territorial de Innovación (STI)²⁴. Johnson y Lundvall (1994), en una definición amplia, indican que el STI comprende todos los elementos que contribuyen al desarrollo, introducción, difusión y uso de las innovaciones, incluyendo a las universidades, institutos tecnológicos, laboratorios de I+D y, también, elementos e instituciones aparentemente alejados de la ciencia y la tecnología como el nivel general de educación y destreza, la organización laboral, las instituciones financieras y las relaciones industriales. El STI se define, entonces, a partir de la estructura de producción y el marco institucional de un determinado espacio. La estructura productiva determina las relaciones que se establecen entre sectores y empresas, así como las rutinas prevalecientes en la producción, la distribución y el consumo. El marco institucional, por su parte, abarca no sólo a las instituciones formalmente constituidas, sino que incluye también las rutinas, normas, leyes, reglas y costumbres que rigen el comportamiento y determinan las relaciones. En el cuadro 3.1 se muestran quienes son los agentes de la innovación, pero hay que señalar claramente que es igualmente importante el *cómo* interactúan estas instituciones y, por lo tanto, el papel que juegan los aspectos no formales en el éxito de la innovación empresarial y, por supuesto, territorial.

Este enfoque de los Sistemas de Innovación resalta la influencia del territorio (en el sentido activo que lo hemos definido) en los mismos, de forma que el proceso de globalización que plantea nuevos retos a los diferentes territorios, localidades y regiones, también crea oportunidades en las que fortalecer la capacidad endógena de aprendizaje e innovación se convierten en un factor crucial para la creación de ventajas competitivas dinámicas (Albuquerque, 2006). Así, las redes de instituciones, la confianza entre los actores, las relaciones informales y otros aspectos mencionados son claves para fortalecer el sistema de innovación y generar ventajas para todos los participantes en el mismo, incluido, por supuesto, la sociedad local.

Hay que señalar, también, que en la medida que la articulación del STI es muy compleja y depende de factores que le son propios, tales como una determinada cultura empresarial y social, una historia económica y productiva propia, determina que las “buenas prácticas”, en cuanto al buen funcionamiento del sistema de innovación y sus efectos sobre la productividad y el bienestar, no son trasladables entre países y regiones, de forma que las políticas diseñadas para un país no pueden ser extrapoladas directamente a otro. Por lo tanto, cada espacio local debe crear su sistema en función de sus características propias, si bien es cierto que la existencia de “umbrales mínimos” en los diversos aspectos que involucran a la tecnología son una condición necesaria y, por ende, el concepto amplio de sistema de innovación se convierte en una limitación, o una oportunidad, a la creación, imitación y difusión de la tecnología al conjunto de la sociedad local.

²⁴ El concepto que primero se acuñó fue el de Sistema Nacional de Innovación, pero se ha generalizado hacia los sectoriales, locales o supranacionales de innovación en función de que la unidad de análisis sea un sector, un entorno local o supranacional.

Por último, la innovación no sólo sucede a través de saltos radicales sino que también lo hace a través de pequeñas innovaciones incrementales dentro de la trayectoria del propio proceso de producción, generándose mejoras en los procesos y productos. Estas innovaciones incrementales están en el centro de la estrategia de desarrollo que hemos denominado de “pequeños pasos” y, en la medida que la innovación tiene un fuerte carácter social y autoalimentado, estos procesos se generan mejor cuando los agentes se encuentran cerca y las interacciones son continuas, estables y de confianza y la información fluye con rapidez.

c) La difusión del conocimiento y la innovación. Redes de innovación y entornos innovadores.

La innovación es un fenómeno empresarial por definición. Sin embargo, las empresas no están aisladas en el proceso de innovación, sino que se enfrentan a la innovación en un contexto social e interactivo en el que las redes inter-empresa y de éstas con su entorno institucional y social (esté dentro de un mismo territorio o no) definen la capacidad de innovar y, con ello, la capacidad de competir y de mantener una posición competitiva a lo largo del tiempo en el mercado regional, nacional y, en ocasiones, internacional.

De la misma forma, la difusión de las innovaciones no es un proceso aleatorio y estático, sino que forma parte también de las mismas redes existentes entre los actores. Las innovaciones se crean y se difunden alrededor de un conjunto de empresas que tratan de rentabilizar sus inversiones y obtener beneficios de sus actividades de negocios. En este sentido, se produce un “ciclo de vida tecnológico” de las innovaciones.

En un primer momento, las innovaciones y su difusión se produce en un entorno de fuerte incertidumbre y donde la tecnología asociada a la innovación presenta una gran cantidad de problemas de ingeniería, de diseño, de adaptabilidad a las necesidades del mercado, etcétera. En estos momentos las empresas, atraídas por la posibilidad de obtener grandes beneficios y por los bajos costes de entrada al mercado, buscan mejorar los productos y las técnicas, acercando los bienes a lo que los mercados demandan. Posteriormente, a medida que los productos tienden a estandarizarse y a difundirse entre la sociedad, la competencia entre las empresas se centra en las innovaciones de proceso, organizativas y de distribución en los mercados, pasando a tener menos importancia las innovaciones de producto. En esta fase, la competencia se desarrolla en los precios y las innovaciones tratan de reducir los costes unitarios mejorando el proceso productivo y, por tanto, introduciendo innovaciones de proceso y, en general, organizativas.

Ahora bien, la generación, adaptación y difusión de las innovaciones es claramente diferente en función de los sectores productivos que estemos considerando. Resulta interesante al respecto presentar una tipología de sectores en relación a la forma en que las empresas generan, usan y difunden la tecnología y las innovaciones. Esta es la tipología de Keith Pavitt (1984) de la Science Policy Research Unit (SPRU) de la Universidad de Sussex, basada en las teorías evolucionistas del cambio tecnológico y el desarrollo. Se trata de poner de manifiesto cómo cada grupo de empresas genera, adquiere, usa o difunde su tecnología y, con ello, incidir en las relaciones interindustriales y la correspondiente interdependencia tecnológica de todos los sectores de la industria. Para ello, Pavitt clasifica las industrias en cuatro grandes grupos:

Un primer grupo de industrias basadas en ciencia o intensivas en ciencia, caracterizadas porque la fuente de su tecnología y sus innovaciones provienen de las grandes inversiones en I+D por parte de las empresas en estos sectores, sustentadas, a su vez, en el desarrollo de la ciencia básica en universidades y centros de investigación y por las fuertes barreras de

entrada debido principalmente a las economías de aprendizaje dinámico y porque desarrollan tecnologías para el conjunto del sistema industrial. Entre las industrias basadas en ciencia se pueden citar: productos químicos sofisticados, las telecomunicaciones, la industria aeroespacial y componentes electrónicos.

Un segundo grupo de industrias de proveedores especializados, caracterizadas porque el principal objetivo de sus actividades es la producción de innovaciones, sobre todo de proceso, para ser utilizadas en otros sectores, porque el tamaño medio de las firmas es relativamente pequeño y por la elevada diversificación de su oferta. Las industrias de esta clase son principalmente aquellas productoras de bienes de capital y, en especial, el sector de la maquinaria industrial. Las industrias basadas en la ciencia y las de proveedores especializados son consideradas “industrias difusoras del progreso técnico”.

Un tercer grupo de industrias denominado intensivas en escala, que se caracterizan por estar situadas en mercados concentrados, por tener grandes economías de escala, por ser intensivas en capital y por tener una cierta complejidad técnica y comercial debido a su gran tamaño. Entre estas industrias destacan; los vehículos automotores, el cemento, manufacturas de metal, los bienes de consumo duraderos, la electrónica de consumo, la construcción de barcos.

Por último, un grupo de industrias llamadas dominadas por proveedores (o tradicionales), caracterizadas por el poco esfuerzo y capacidad innovadora en su proceso de producción, porque la mayor parte de sus innovaciones provienen de los proveedores de maquinaria y materiales y por ser muy sensibles a la competencia en precios aunque, cada vez más, adquiere importancia el diseño, la calidad de los productos y los servicios post-venta. Estas industrias están compuestas por los bienes tradicionales de consumo como pueden ser; los sectores textiles, el calzado, la cerámica, la madera y los muebles, pero también los productos agrícolas, la construcción y muchos servicios profesionales, financieros y comerciales.

En general, los sistemas locales de empresas son principalmente de dos tipos: los de alta tecnología (la primera y segunda categoría de Pavitt) y los de actividades tradicionales (la cuarta). En los de alta tecnología, las innovaciones se realizan en toda la cadena de valor de la industria, de tal forma que es el conjunto de empresas e instituciones los que realizan sus aportes a la productividad y competitividad global. Aquí, el funcionamiento de la red de innovación es fundamental para reducir los costes de desarrollo tecnológico y, con ello, para lograr sistémicamente el desarrollo innovador del conjunto de componentes de la red. En los sistemas de empresas de actividades tradicionales, las empresas suelen ser adaptadoras de tecnología, principalmente tecnologías de proceso, que se mueven en mercados competitivos donde el precio es una variable fundamental y en mercados donde la diferenciación es una variable estratégica. En este tipo de sistemas de empresas, las innovaciones se dirigen hacia las de tipo incremental y pueden presentar una gran diversidad de estrategias. Desde la simple instalación de nuevos equipos que aseguran la calidad y reducen los costes hasta las estrategias de diferenciación de producto y apertura de nuevos mercados y nuevas formas de distribución.

En cualquier caso, dos elementos son centrales en el análisis de la generación y difusión de las innovaciones en los sistemas de redes de empresas. El primero es que estos procesos no se producen aisladamente en la empresa, sino que es un fenómeno social y territorial en el que las vinculaciones entre las empresas y las instituciones de ciencia, tecnología e innovación determinan el éxito empresarial y, con él, del conjunto de actores locales. El segundo deriva del hecho de que el conocimiento y las innovaciones suelen adquirir el carácter de públicos en el interior de la red local, de forma que la apropiación del proceso de aprendizaje que significa la innovación y otro tipo de información tecnológica se realiza, al

menos en parte, por el conjunto del sistema local. Estas economías tecnológicas externas a la empresa e internas al área justifican la intervención de política de desarrollo local.

Cuando el conjunto de agentes e instituciones locales muestran una organización dinamizadora de la actividad innovadora de las empresas, estamos en presencia de lo que se ha denominado, entorno innovador o *milieu* innovador que suelen funcionar como incubadoras de las innovaciones (Aydalot, 1986). En el concepto de entorno local se presentan tres rasgos principales (Vázquez Barquero, 2005): hace referencia a un territorio, en sentido de territorio activo; alude a una red de actores con fuertes vínculos de cooperación e interdependencia con una lógica hacia la innovación y, por último, se refiere a un conjunto de procesos de aprendizaje colectivo que permiten al conjunto reducir incertidumbres especialmente en el proceso innovador. Así, podemos definir *milieu* innovador Maillat (1995: pág.44) como “un conjunto territorializado en el que las interacciones entre los agentes económicos se desarrollan a medida que aprenden sobre las transacciones multilaterales que generan externalidades específicas de innovación y a medida que los procesos de aprendizaje convergen hacia formas cada vez más eficientes de gestión común de los recursos”.

Para terminar el epígrafe se presentan dos ejemplos claramente disímiles de entorno innovador: el caso de la Comunidad Valenciana en España centrado en sectores tradicionales y con una estructura de sistemas locales de empresas en red. Y el caso de Intel y Costa Rica con un desarrollo tecnológico basado en la instalación de una gran empresa de informática y el conjunto de empresas que se ubican alrededor de esta empresa madre. En el primer ejemplo, se muestran las instituciones y su articulación y en el segundo una breve reseña.

El entorno tecnológico en la Comunidad Valenciana²⁵.

El IMPIVA es el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Valenciana. Fue creado en 1984 a iniciativa de la Consellería de Industria, Comercio y Turismo de la Generalitat Valenciana para ser el organismo encargado de diseñar y ejecutar la política industrial en el ámbito de las PYME's de esa Comunidad Autónoma²⁶. El IMPIVA forma una red con agentes claramente definidos, a los cuales coordina directamente. De estos agentes, en primer lugar, aparecen los 23 **Centros Tecnológicos**²⁷, de los cuales 15 son sedes y 8 son unidades técnicas. Éstos ofrecen a las PYME's los servicios y medios técnicos que necesitan para mejorar la capacidad de innovación industrial. Para lo cual otorgan una amplia cobertura, tanto desde el punto de vista sectorial como territorial, estando presentes en todos los sectores productivos relevantes en el territorio valenciano y relativamente cerca de las áreas empresariales de importancia, de tal forma que se observa una distribución, discriminando espacios y sectores de forma conjunta. Los Institutos han sido creados conjuntamente con los empresarios de los distintos sectores y su financiación proviene tanto de recursos propios por los servicios prestados como de contribuciones del mismo IMPIVA o de la Unión Europea, estando constituidos jurídicamente como asociaciones de investigación. Los institutos ofrecen servicios como:

²⁵ Tomado de Matesanz (2002) “La innovación, el territorio y la política local. Tres factores estratégicos para la competitividad, el empleo y el éxito comercial a nivel local: los factores de entorno” en Dabat, G. (coord.) *Desde Adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

²⁶ España, desde la Constitución de 1978, se subdivide en 17 Comunidades Autónomas, las cuales están formadas por provincias (aunque también hay Comunidades Autónomas uniprovinciales, como es el caso de Madrid), a las que, con el paso del tiempo, se les han ido transfiriendo cada vez más competencias y recursos para financiarlas.

²⁷ Ejemplos de institutos tecnológicos son el instituto del juguete (AIJU), del calzado (INESCOP), de la cerámica (AICE), agroalimentación (AINIA), informática (ITI), Envase-embalaje (ITENE), etcétera.

Información, asesoramiento técnico (optimización de planta, contaminación ambiental, estudios de materiales y materias primas, informática, servicios de CAD/CAM, etcétera), calidad industrial (normalización, certificación, control de calidad, ensayos de laboratorio), tecnología (transferencia, proyectos de I+D, plantas experimentales de nuevas tecnologías), cooperación nacional o internacional con empresas, formación, diseño y moda.

Otro agente de la infraestructura tecnológica regional es **el apoyo a la creación de empresas innovadoras** nuevas o sobre líneas diversificadoras de empresas ya existentes, que aporten una actividad innovadora en las áreas donde se vayan a ubicar, diversificando, por tanto, el tejido productivo de la región. Esta línea de apoyo se plasma en 4 Centros Europeos de Empresas de Innovación (**CEEIs**) –viveros de empresas innovadoras-, un **Parque Tecnológico en Paterna** y el propio **IMPIVA** como coordinador. Los CEEIs están configurados como asociaciones sin ánimo de lucro con participaciones de agentes locales/regionales públicos y privados de carácter económico, social, financiero, etc. y ofrecen servicios de asesoramiento sobre el plan de empresa, tecnológico, comercial y financiero, análisis de viabilidad de proyectos y servicios administrativos.

En los últimos tiempos, para dotar de flexibilidad y rapidez en los servicios prestados por la red IMPIVA se ha creado un sistema de Información y Servicio de Asesoramiento Telemático (Red ISIS) cuyo servidor articula la red industrial de comunicaciones y servicios prestadas a las PYME's para que a éstas les resulte más cómodo y rápido el acceso a los servicios de los centros técnicos y administrativos²⁸ y su intercomunicación con dichos centros y otras empresas o profesionales de manera que mejoren las condiciones de eficiencia empresarial y competitividad. La ISIS oferta del orden de 200 servicios y se espera que puedan acceder a los mismos más de 10.000 PYME's y profesionales a comienzos del próximo año. Los servicios prestados se clasifican en; servicios de información general, de información específica, de información administrativa, servicios de cooperación, de formación de asesoramiento, de intercambio electrónico de información, telerreuniones entre empresas, acceso a foros de intercambio de información sectorial y multisectorial.

En un nivel más microterritorial y sectorial, y fuera del ámbito de la red IMPIVA, surgen las **Agencias de Desarrollo Local**. Éstos agentes institucionales se encargan, genéricamente, de la preparación de planes estratégicos de desarrollo integral de los espacios donde están ubicadas. En ellos, se trata de detectar las necesidades o debilidades del sistema económico-social, por un lado, y de las potencialidades y fortalezas del mismo para que, en una estrategia integrada, se consigan unos fines determinados. Así, por ejemplo, la Asociación para el Progreso Industrial de Ibi²⁹ (APROIBI) se crea en 1995 como organismo autónomo del Ayuntamiento (Municipalidades) con el objeto de potenciar y modernizar los sectores productivos del municipio, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fortalecer el papel de la corporación local como agente impulsor del desarrollo socioeconómico de Ibi y con una estrategia de actuación que engloba el ámbito socio-cultural, económico, urbanístico y de infraestructuras y desarrollo institucional (Sáez Cala –coord.-, 1999).

Por último, como parte de los agentes institucionales relacionados con la innovación empresarial se pueden mencionar las **Asociaciones de Empresarios**. Éstas, como norma general, son de carácter sectorial y suelen trabajar en la parte final del proceso productivo; en la distribución, comercialización y promoción de los productos finales, estudios de nuevos mercados y estudios sobre potenciales competidores. Aunque pueden compartir alguna función con otros agentes, como pueden ser los Centros Tecnológicos o los CEEIs, su función principal es la de crear mecanismos de cooperación empresarial a nivel nacional e internacional a través de su relación con otras asociaciones, formando confederaciones, consejos o federaciones nacionales o internacionales. A modo de ejemplo se puede citar la

²⁸ Institutos Tecnológicos, CEEIs, Cámaras de Comercio, Asociaciones Empresarias, Fundaciones, Colegios Profesionales y la Administración Pública.

²⁹ Ibi es una pequeña localidad de la provincia de Alicante, dentro de la Comunidad Autónoma de Valencia, cuya estructura productiva está centrada en la industria del juguete.

Asociación de Empresarios Local de Ibi (IBIAE), la cual se inserta dentro de la Asociación Española de Fabricantes de Juguetes (AEFJ). Ésta última, es miembro de la Asociación de las Industrias de Fabricantes de Juguetes de Europa (TIE) (Sáez Cala –coord.-, 1999).

Todos estos agentes del entorno suponen una iniciativa de apoyo regional/local a la eficiencia y competitividad de las PYME's valencianas, de forma tal que es una de las regiones de España que muestra un mayor dinamismo industrial a nivel de PYME's. Este, relativo, mayor éxito en el negocio empresarial es debido, en parte, a la interrelación constante entre las unidades productivas y los agentes institucionales del sistema local. Esta mayor cooperación dota al sistema productivo local de los servicios y apoyos necesarios (en mayor o menor medida, ya que las PYME's locales observan deficiencias o ausencias en algunos servicios prestados) para un mejor desarrollo competitivo de las empresas industriales locales. En este marco territorial, se observa cómo las empresas han tenido un mejor desempeño en el comercio exterior, teniendo una presencia creciente en los mercados internacionales de sus respectivos sectores. En este sentido, la estrategia de incidir en la innovación y la competitividad del sistema productivo local supone una actuación política tendiente a incrementar la capacidad exterior de las pequeñas y medianas empresas locales.

Patrones tecnológicos en los países pequeños de América Latina. Aprendiendo del caso de Costa Rica³⁰.

Costa Rica ha recurrido tradicionalmente a fuentes de capital privado, tanto nacional como extranjero, para diversificar su producción local, a la cual ha estado claramente comprometida. Durante los años '90, Costa Rica comenzó a estimular la industria turística, así como algunas industrias de alta tecnología, al atraer las IED. Esta política resultó exitosa cuando, en 1997, Intel seleccionó a este país para instalar una nueva planta. Antes de tomar la decisión, los ejecutivos de Intel examinaron la posibilidad de instalar la planta, que representaba una inversión de 600 millones de dólares, en Argentina, Brasil, Chile, México, Indonesia y Tailandia. Costa Rica fue seleccionada, entre otras razones, por las siguientes: 1) la superficie pequeña del país y la falta de oportunidades de inversión en alta tecnología fortalecieron la posición de Intel en el proceso de negociación; 2) el alto nivel educativo de su mano de obra, 3) la estabilidad política del país, 4) un gobierno y sistema jurídico eficaces; 5) los beneficios del régimen de zona franca, y 6) la proximidad de los mercados internacionales.

El gobierno, las universidades e industrias desempeñaron un papel fundamental para atraer a Intel. El gobierno tuvo una política "proactiva" con miras a fortalecer la competitividad y las capacidades tecnológicas locales. Ambos autores recalcaron la importancia que tiene el compromiso del Estado para "construir" ventajas comparativas dinámicas en los países. La llegada de Intel no sólo cambió la estructura social y productiva de Costa Rica (influyendo, por ejemplo, en el mercado de mano de obra local en lo que respecta a salarios y beneficios) sino que también contribuyó a darle al país una mayor visibilidad internacional, el llamado "efecto de señalización". Sin embargo, como contrapartida, la economía de Costa Rica ahora depende en gran medida de esa empresa. El Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999-2000 de la CEPAL muestra que Intel fue responsable de aproximadamente 60% del rápido crecimiento que registró el PIB de 8,4% de Costa Rica. Si no se contaran las operaciones de Intel, el crecimiento habría sido de apenas 3,4%. Al año siguiente, en su Balance Preliminar de la Economía de Costa Rica, la CEPAL señaló que "Luego de dos años de un crecimiento de 8%, en el 2000 el producto interno bruto tuvo un

³⁰ Bortagaray, I. (2003) *Patrones tecnológicos en los países pequeños de América Latina. Aprendiendo del caso de Costa Rica*, Revista Espacios, Vol. 22 (3), disponible en <http://www.revistaespacios.com/a01v22n03/01220351.html>

aumento cercano al 1.5%, principalmente por la caída de 11% en el valor de las exportaciones de bienes, y desfases en la producción de la industria electrónica de alta tecnología que afectaron las exportaciones de la empresa Intel.

Debido a la presencia de Intel en Costa Rica, las estructuras sociales, económicas y productivas se han visto obligadas a cambiar. Intel no sólo ha ejercido su influencia en la economía del país, sino que también ha cambiado su capital humano. Entre otros de los efectos causados por la empresa se encuentra el efecto de “señalización” mencionado anteriormente, y las secuelas significativas que ha logrado Costa Rica a través de la redefinición de sus marcos institucionales, lo que se obtuvo gracias a un acuerdo decisivo entre las universidades, la industria nacional y el gobierno. Sin embargo, el impacto de Intel en las capacidades tecnológicas del sector nacional ha sido limitado, en parte porque hasta ahora no ha habido vinculaciones regresivas con relación a la industria de apoyo nacional, y en parte porque la mayor parte de la I+D de las empresas multinacionales se produce en las oficinas matrices (Buitelaar et al. 2000). Estos autores demostraron que en cinco maquiladoras del sector microelectrónico, cuyo capital proviene exclusivamente de Estados Unidos, ninguna de ellas había suscrito contratos con empresas locales para que brindaran su aporte en el proceso de producción, aunque sí lo hicieron para fines de seguridad, limpieza y contabilidad. Uno de los argumentos de las EMN para justificar la ausencia de empresas nacionales en su proceso de producción fue la incapacidad de encontrar proveedores locales. En cuanto al área de I+D, los directivos de tres de las cinco plantas examinadas dijeron que no llevaban a cabo actividades de I+D locales, ya que éstas se realizaban en la sede principal de la planta. Sin embargo, como elemento positivo se puede resaltar el hecho de que estas empresas capacitan a sus empleados, y que las maquiladoras del sector microelectrónico generan mayores efectos positivos en la sociedad costarricense que las plantas textiles tradicionales, en parte porque sus empleados laboran con equipos altamente automatizados y requisitos de calidad muy elevados, lo que contribuye a mejorar el capital humano de la fuerza de trabajo nacional.

4. Aspectos esenciales de la política de desarrollo endógeno. La política de desarrollo local y las empresas. Gran empresa y desarrollo local. Creación de empresas y desarrollo local. Límites y oportunidades.

La esencia de la política del desarrollo local es que es una política del territorio que requiere, según Becattini (2006), de la combinación sinérgica de los medios orientados a acelerar el crecimiento del aparato productivo privado con aquellas medidas dirigidas al mismo objetivo, pero pasando por una mejora de la cohesión social y del bienestar de los lugares en los que la gente vive y trabaja. Esta política produce una (nueva) organización de la sociedad local que incrementa la productividad debido a que es precisamente esta organización la responsable de la aparición de economías externas a los agentes individuales (empresas), pero internas al conjunto del sistema local de forma complementaria y adicional al incremento de la productividad empresarial.

Esta visión, básicamente europea, es complementaria al enfoque cepalino moderno del desarrollo, en la que la institución constata que la recuperación de la cohesión social y el bienestar de las personas es más importante para el crecimiento económico que la situación inversa (el crecimiento económico es el que mejora el bienestar).

Ahora bien, en la medida que cada territorio, como ya hemos señalado, es producto de su historia (y con esta historia su inserción internacional), las condiciones de partida son radicalmente distintas para cada territorio y, en este sentido, enfrentarse a las políticas de desarrollo local partiendo de la realidad de cada espacio local es fundamental para no desperdiciar recursos, esfuerzos y, por supuesto, ilusiones. Para ello, conocer en profundidad la especialización productiva, las relaciones existentes y, en definitiva, la

historia socioeconómica e institucional de los espacios es una necesidad ineludible de cualquier diseño de política que pretenda tener algún alcance real y duradero.

En cualquier caso, las nuevas condiciones tecnológicas internacionales y la creciente globalización obligan a los actores locales a redoblar esfuerzos, siguiendo el ritmo de cambios impuesto por las ciudades que se desarrollan mediante una combinación de valorización de activos sociales locales y la acción social para el desarrollo endógeno (Dabat, 2006).

a) Aspectos esenciales de la política de desarrollo endógeno³¹.

Como resumen de todos los aspectos más teóricos y las experiencias derivadas de los análisis de casos particulares, los aspectos esenciales de la política de desarrollo endógeno se presentan a continuación. Hay que señalar que esos aspectos pueden ser considerados como “buenas prácticas” del desarrollo local, debido a la experiencia acumulada a nivel internacional aunque especialmente a la Europea (y, en particular a la experiencia de Europa del sur).

Entre los aspectos más relevantes señalamos en la formulación más compleja del desarrollo local:

- Evaluación del potencial de desarrollo local.
- Enfoque integrado, ascendente y territorial.
- Enfoque de red, de cooperación y confianza.
- Innovación.
- Traslación de experiencias y aprendizaje colectivo.

Sin duda, y como ya hemos señalado, hacer una evaluación de la situación de partida de los espacios locales. Precisamente, hay territorios que no están industrializados porque no tienen un potencial de desarrollo en esa dirección. El turismo, los servicios sociales, la artesanía, la agricultura comercial o ecológica son alternativas factibles a los más tradicionales enfoques de los sistemas productivos locales o las cadenas de valor. El éxito de la política va a depender entonces de la adaptación de las acciones a dos cuestiones: las condiciones económicas y sociales de cada localidad y de un análisis real de las condiciones de los mercados a los que se quiera llegar con la producción local (mercados globalizados, locales, nichos de mercado, productos en mercados administrados, etcétera).

El enfoque integrado trata de superar la fragmentación habitual de los enfoques sectoriales, lo que exige niveles importantes de coordinación institucional entre los responsables públicos de las distintas áreas, así como una eficaz cooperación público privada. El enfoque ascendente implica, generalmente, la búsqueda de alianzas estratégicas entre actores locales, de forma que la estrategia de desarrollo surja desde la propia sociedad en su conjunto y no como algo “impuesto”, en un enfoque de abajo arriba. En este sentido, la toma de decisiones debe tener un componente participativo donde el apoyo expreso de la “alta dirección” del territorio es fundamental. La *apropiabilidad* tanto de la génesis como de los resultados de la política son aspectos fundamentales en la durabilidad del proceso y en su transformación futura y en los posibles costes de ajuste. Recordando a Becattini, el enfoque territorial significa que la política no puede ser sólo empresarial (al menos en esta concepción más compleja del desarrollo local), sino abarcar otros aspectos sociales, tanto de bienestar como de articulación social en la dirección global del desarrollo. Claramente, el

³¹ En este epígrafe no se detallan actuaciones concretas de políticas, sino los aspectos generales. Para herramientas concretas y de estrategia se puede consultar, entre muchos otros: Albuquerque (2001, 2006), BID (2004), Vázquez Barquero (1993, 2005). Un libro sobre diseño de políticas de desarrollo local muy interesante como “manual” es el de Del Castillo (1994).

enfoque de red no jerárquica es el más adecuado para la implementación de estas estrategias y la cooperación y la confianza deben tratar de ser inducidas por el propio diseño de la propia política.

La innovación es un aspecto fundamental en la política. Albuquerque (2006) nos señala que “son actuaciones innovadoras las destinadas a nuevas formas de valorización de los recursos locales, las basadas en la valorización de recursos endógenos no utilizados o infrautilizados, las que aprovechan oportunidades de dinamismo exógeno existentes, las dirigidas a la creación de nuevos productos, nuevos métodos productivos u organizativos, apertura de nuevos mercados, etc. La innovación también incluye el carácter demostrativo a fin de difundir la información entre otros grupos o agentes, o diseñar proyectos en común. En suma, se consideran innovaciones las acciones susceptibles de producir efectos multiplicadores en la cadena de valor y en el territorio en cuestión, abriendo con ello perspectivas de desarrollo de medio y largo plazo.

El mismo autor nos señala algunas acciones innovadoras (p. 7-9). de carácter empresarial, se señalan:

- El apoyo a las pequeñas y medianas empresas como parte sustantiva del tejido productivo local.
- La construcción de la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial según las necesidades de los agentes empresariales locales (en especial la pyme).
- El establecimiento de vínculos entre agentes y sectores.
- Un nuevo planteamiento respecto a los recursos territoriales.
- Nuevas actitudes y prácticas participativas de los actores territoriales.
- La instauración de nuevas formas de organización financiera y de gestión de políticas públicas.
- La elaboración de sistemas territoriales de información empresarial.
- La identificación de mercados de trabajo locales.
- La valorización del medio ambiente y el patrimonio cultural como activos fundamentales del desarrollo local.

Con un carácter más social, las acciones de innovación implican:

- La creación de mecanismos de aprendizaje entre los agentes implicados, ya sea de manera formal o informal.
- Contemplar tanto los aspectos locales como el contexto general (tecnologías, mercados, marco legislativo y regulatorio, sistema fiscal, etc.).
- La negociación entre agentes e instituciones, a fin de facilitar el diálogo y la búsqueda de soluciones ante posibles desencuentros o posiciones enfrentadas.
- La creación o reforzamiento de referencias comunes (identidad territorial, sentido de pertenencia, marketing territorial).
- El avance de los procesos de descentralización y mayor autonomía de gestión de los niveles locales de gobierno, así como la aproximación al nivel local de la toma de decisiones compartida (gobernanza).

En definitiva, la política de desarrollo local trata de apoyar lo que Vázquez Barquero (2005) ha llamado, y nosotros hemos citado en este texto, las *Nuevas Fuerzas del Desarrollo*. Así, las iniciativas locales deben proponer como objetivo prioritario generar el surgimiento de nuevas empresas y fortalecer las existentes (así han surgido incubadoras de empresas, centros de empresas innovadoras, etcétera), así como atraer empresas del exterior pero que se inserten en el tejido local. Igualmente, las iniciativas deben tender a la creación y difusión de innovaciones, a la adaptación y adopción de nuevas tecnologías y para ello, por ejemplo, se crean parques y centros tecnológicos, observatorios tecnológicos, entre otras infraestructuras tecnológicas. Mejorar el entorno urbano es fundamental, dotándolo de las

infraestructuras necesarias a las empresas, pero también con actuaciones de recuperación del patrimonio histórico, cultural y medio ambiental. Por último, las actuaciones locales deben tener como objetivo el establecimiento de nuevas formas de regulación entre los agentes locales en las que se fomente el asociacionismo, la creación de redes de actores locales, la negociación en todo el proceso de la política de desarrollo y, por lo tanto, una política que provenga desde abajo lo que suele significar un fuerte cambio y modernización institucional. Los instrumentos del desarrollo local, por supuesto, son múltiples. En el cuadro 4.1 se presenta una relación de instrumentos usuales en la política de desarrollo local, aunque por supuesto no son los únicos.

Cuadro 4.1

Instrumentos con que cuenta el Estado para impulsar el desarrollo local:

Legislación:

El Estado en sus tres niveles posee el monopolio de la capacidad de imponer decisiones al conjunto de la sociedad. Esto lo realiza a través de la legislación. Para estimular el desarrollo económico cuenta con diversos instrumentos que varían según su propósito y de acuerdo a las diferentes atribuciones que posee cada nivel estatal. Los más comunes son:

1. De regulación

1.1. Zonificación:

Urbana: zona industrial, creación de parques industriales, zonas protegidas para el turismo.

Regional (Por ejemplo, la frontera sanitaria en la Patagonia)

Nacional: Por ejemplo, Zona preferente de reindustrialización, zonas rurales deprimidas, zonas en reconversión productiva, etcétera.

1.2. Poder de Policía

Habilitación e inspecciones de la actividad económica.

2. Tributaria

2.1. Promoción a partir de exenciones impositivas: de tipo industrial (Por ejemplo, para Tierra del Fuego) al turismo (Ley 7.232 de Régimen de Promoción y Desarrollo Turístico de la Provincia de Córdoba).

2.2. Estímulo para la incorporación a la economía formal (Por ejemplo, el Monotributo Social).

3. Compre nacional/local.

Otorga prioridad a la producción nacional o local, según los casos.

4. Promoción de la creación de redes de actores locales para los desarrollos productivos (fiscales, subvenciones, etcétera).

Desarrollo de infraestructura

Es una de las funciones históricas e indelegables del Estado.

Red vial, puertos, aeropuertos.

Sistemas de comunicación (teléfonos, Internet).

Financiamiento

Programas destinados a Pymes.

Microcrédito (FONCAP).

Programas dedicados a la internacionalización.

Programas destinados al fomento de la innovación.

Instrumentos para el estímulo a la productividad y la innovación de las PyMes

1. Agencias de Desarrollo Local

Agrupaciones de desarrollo local con nivel interregional.

2. La articulación con el sector educativo y científico-tecnológico

Elementos de interfaz.

Vinculación tecnológica de las empresas con el sistema científico tecnológico (universidades, CONICET, INTI, INTA, etc.)

Oficina de transferencia de resultados de investigación (España), desde los Centros Públicos de Investigación.

Actividades de extensión científico tecnológica.

Infraestructuras de soporte a la innovación

(Institutos científico-productivos, Centros tecnológicos sectoriales, viveros de empresas innovadoras, observatorios tecnológicos (on-line), centros de formación tecnológica ad hoc).

Actividades de capacitación y formación.

Destinados a empresarios, trabajadores, empleados públicos, funcionarios.

Diseños curriculares relativos a las necesidades productivas locales.

3. Búsqueda de nuevos mercados

Organización de Ferias regionales o nacionales para mostrar la producción local.

Creación de organismos destinados al apoyo al comercio exterior.

Asociaciones empresariales y públicas de internacionalización empresarial.

Incorporación a las Cámaras de Comercio e Industria de funciones de prospección de mercados en el exterior.

4. Creación y adaptación de empresas

Incubadoras de empresas:

Las incubadoras de empresas son instrumentos destinados a generar y favorecer el aprendizaje de la tarea empresarial.

Observatorios de creación de empresas.

Asesoramientos on-line para la gestación, implementación y desarrollo de los proyectos.

Creación de instituciones, o de funciones dentro de instituciones creadas, relativas a la traslación de experiencias exitosas en la creación y adaptación de empresas.

Coordinación local y regional de estas experiencias de apoyo a la creación empresarial

Otras iniciativas:

La "denominación de origen".

Programas de calidad.

Premios de excelencia empresarial e innovadora.

b) Gran empresa y desarrollo local

La política de desarrollo regional tradicional tenía entre sus objetivos (en cuanto a la empresarialidad se refiere) la atracción de grandes empresas que, se pensaba, dinamizarían la economía local, regional incrementando la productividad, el empleo y el bienestar de la población. Las pequeñas y medianas empresas no eran, en general, agentes específicos considerados en dichas políticas.

La política de desarrollo local incide en que lo relevante no es el tamaño, sino que las empresas formen parte del modelo de organización existente en el territorio de forma tal que la presencia de las grandes empresas, internas o del exterior, al “estar” en el sistema de la red empresarial incrementen la productividad del conjunto del área productiva (del sistema productivo local). Es decir, el objetivo de la política de desarrollo local es que las empresas, más allá de su tamaño, no sólo puedan desarrollar su negocio y tener beneficios, necesarios por supuesto, sino que su presencia en el conjunto del entramado empresarial e institucional aumente la productividad media de, digamos, la empresa media o, lo que es lo mismo, que genere economías externas positivas a la propia instalación o presencia empresarial.

Por otro lado, dado el aumento de la competencia y la integración de los mercados, los sistemas flexibles de producción permiten a las grandes empresas una mayor flexibilidad y una adaptación más rápida a los cambiantes mercados debido a que pueden concentrarse en la parte central de su negocio, obteniendo de su localización en ciertos territorios los servicios, los trabajadores y los proveedores que requieren para su producción.

Así, la aparente contradicción entre gran empresa y desarrollo endógeno no parece ser tal. Las grandes empresas pueden obtener ventajas competitivas de su localización en determinados territorios. A la vez, pueden ser los agentes catalizadores de nuevas dinámicas de desarrollo endógeno, de creación y adaptación de otras empresas, de incremento de eficiencia de las empresas con las que se relacionan (o, incluso, con las que no se relacionan), de difusión de nuevas tecnologías, de innovaciones o de nuevas formas de gestión y, por lo tanto, de generación de economías externas al conjunto del área. El factor clave para el mutuo aprovechamiento de la presencia de grandes empresas (para el área local y para la propia empresa) deriva del hecho de que la empresa se imbrique en el tejido productivo local formando parte de él, aprovechándose de él y, a la vez, depositando en él parte de su saber y su experiencia productiva y comercial. En este sentido, la colaboración entre la gran empresa y las pymes han tendido a aumentar a través de los acuerdos, la subcontratación, las franquicias y las joint-ventures. En muchos casos, la subcontratación de grandes empresas se realiza con empresas pequeñas muy especializadas, de alta tecnología y que fabrican productos de calidad (en Europa este tipo de asociación significa cerca del 27% del total de acuerdos entre gran y pequeña empresa, (Vázquez Barquero, 2005).

Ahora bien, la localización de grandes empresas y de empresas innovadoras en determinados lugares, de los que obtienen ventajas competitivas, depende de los atributos y las especificidades de los propios territorios y del tipo de actividad y la posición competitiva de las empresas. Evidentemente, no todos los espacios tienen todos los factores de localización que las grandes empresas demandan (si los tuvieran, serían, probablemente, áreas desarrolladas) y la estrategia de la política local a este respecto –posibilidad de atracción de grandes empresas- tiene que partir de la realidad y no pretender localizaciones imposibles. Por ejemplo, las grandes empresas valoran muy positivamente la presencia de infraestructuras de transporte, como un aeropuerto internacional, la existencia de un tejido productivo denso, la existencia de mano de obra cualificada y especializada, la presencia de infraestructuras de ciencia y tecnología, etcétera. De esta forma, no todos los espacios pueden atraer grandes empresas y mantener su presencia a medio y largo plazo.

En muchos casos, la posibilidad de estas localizaciones está ligada a la presencia de recursos naturales, de ventajas fiscales o ambientales, etcétera. Las posibles ventajas derivadas de estas situaciones está limitada por la resistencia de la sociedad local y por los propios problemas ambientales que suelen provocar (el ejemplo de las papeleras en el Paraná es coincidente con estas características). A la vez, cuando la gran empresa tiene una proporción importante del conjunto del sector productivo, o de las exportaciones o de cualquier otra variable, puede presentar problemas de “dependencia” del territorio de dicho agente (como es el caso de Intel, ya comentado, en Costa Rica).

c) Creación de empresas y desarrollo local

La nueva concepción de la política de desarrollo local tiene uno de sus pilares en la creación de empresas, en el fomento de la capacidad empresarial y en el fortalecimiento del sistema empresarial como medio para generar empleo y riqueza en el nuevo marco más competitivo e integrado que implica la creciente mundialización de los intercambios comerciales, tecnológicos y de información del nuevo paradigma informacional del desarrollo (Castells, 1998).

Las experiencias han mostrado que, el surgimiento y crecimiento de la capacidad empresarial y organizativa en un territorio es el resultado de un proceso complejo (más que el simple seguimiento de las señales de mercado) en el que los contactos personales, las instituciones locales y las acciones estratégicas de los actores permiten a los empresarios iniciar sus actividades comerciales.

El surgimiento de empresas locales puede producirse por una amplia gama de posibilidades, desde la valorización de los propios recursos, especialmente los naturales, en los cuales un territorio tiene ventaja comparativa, pasando por la respuesta de la comunidad local ante la crisis del sistema productivo tradicional o por puro azar. En general, en los países de desarrollo tardío de Europa el surgimiento de empresas industriales ha estado relacionado con la pérdida de dinamismo del sistema productivo tradicional y la aparición de nuevas oportunidades de mercado.

Sin embargo, en los casos estudiados de industrialización endógena se ha observado que el impulso que inicia el cambio estructural llega a convertirse en un proceso de desarrollo dinámico, debido a la disponibilidad de una cierta capacidad empresarial, a la dotación de mano de obra abundante y barata, a la existencia de una estructura social desarrollada, al conocimiento local de “nuevos” productos y mercados derivados de la experiencia comercial previa, y a la disponibilidad de ahorro procedente de otras actividades productivas (Vázquez Barquero, 2005). Lo que implica, de hecho, que existen unas precondiciones para que la iniciativa empresarial lleve al desarrollo local del territorio.

En OCDE (2003) se señalan los canales a través de los cuales la iniciativa empresarial incide en el nivel local. En primer lugar, la iniciativa empresarial puede aumentar el nivel de empleo e ingresos locales. En el caso del empleo, las pequeñas y microempresas, así como las personas autoempleadas son las que tienen más probabilidad de emplear trabajadores locales por lo que su estímulo puede tener más incidencia en el mercado de trabajo local. En segundo lugar, se señala el aumento de recaudación de impuestos y, con ello, la mayor posibilidad de realizar gasto en otros servicios públicos. En cualquier caso, los efectos pueden ser pequeños en función de las nuevas necesidades de servicios asociadas a la instalación de nuevas empresas o la forma en que se establezca territorialmente la distribución de ingresos y gastos entre los distintos niveles de gobierno. En tercer lugar, una mejor prestación de servicios y de retención del ingreso local. Este hecho está especialmente unido a los programas de desarrollo comunitario con el establecimiento de empresas que prestan servicios a la comunidad. Sin embargo, el aumento de los servicios prestados por la iniciativa empresarial, así como los nuevos servicios que las nuevas empresas puedan requerir puede aumentar la oferta de servicios haciendo más atractiva una localidad para la instalación de empresas adicionales. Por último, se señala el efecto demostración y motivación que la iniciativa empresarial puede tener para terceros. Estos modelos de conducta empresarial sirven para crear “redes locales” de emprendedores cuya experiencia acumulada genera externalidades positivas al conjunto de los potenciales emprendedores.

Las políticas de desarrollo local deben fomentar el surgimiento de nuevas actividades empresariales y para ello la política debe actuar para superar las barreras que presenta la emprenditorialidad. Entre las barreras más significativas se señalan: a) la existencia de *redes sociales y empresariales limitadas* porque diversas investigaciones muestran que los empresarios que mantienen y desarrollan contactos con otros empresarios tienen más éxito que los que no lo hacen; b) los *bajos niveles de demanda* efectiva en la economía local; c) restricciones de acceso a la *financiación*, las que son especialmente intensas en zonas de bajo ingreso debido a que, en muchos casos, la iniciativa empresarial se financia con recursos propios o mediante la búsqueda de créditos; d) falta de *experiencia laboral y de aptitudes* entre los residentes³²; e) *Falta de modelos de conducta*. Diversos estudios han mostrado cómo entre los nuevos empresarios hay un porcentaje muy elevado (hasta un 80% en Francia) que provienen de familias empresariales. Igualmente, los nuevos empresarios que conocen a un solo empresario tienen el doble de probabilidades de iniciar un negocio propio que aquellos que no conocen a ninguno (Reynolds y otros, 2001); f) *Problemas de transición para dejar la dependencia de la asistencia social o de la empresa pública*. Esta barrera es especialmente importante en localidades o áreas donde el empleo estuvo basado en la empresa pública (por ejemplo, Comodoro Rivadavia con YPF o algunas zonas donde el clientelismo ha sustituido en cierta medida la iniciativa empresarial de los actores); g) la *reglamentación gubernamental y los impuestos elevados* que en muchas ocasiones inhiben el surgimiento de actividades, especialmente las formales. Por último, h) la *corrupción y el clientelismo* tienen efectos perniciosos en el surgimiento de actividades y en su mantenimiento. Igualmente, también afectan a los costes y, por lo tanto, a la competitividad de las empresas existentes y las posibles nacientes.

En cada momento y en cada territorio, las barreras son diferentes en cuanto a número e intensidad de bloqueo. Por ello, la política debe conocerlas y actuar de forma específica y concreta. Si por ejemplo, la falta de financiación es un elemento fundamental, la instalación de viveros de empresas con financiación del local, teléfono, conexión Internet, entre otros, puede ayudar a superar esta barrera. Si la barrera fundamental es la ausencia total de redes y modelos de conducta, se pueden intentar crear mediante reuniones abiertas de potenciales emprendedores con los ya instalados o la publicación de algunas experiencias modelo, etcétera.

Una cuestión interesante a señalar es que los programas de fomento del empleo y la creación de empresas, al menos en los países desarrollados, muestran unos resultados globales positivos tanto en términos de costes de los programas (debido a que los ahorros procedentes de las reducciones de los pagos de prestaciones y los incrementos sobre la recaudación tributaria excedían los costes globales del programa), como en términos de la eficiencia de los mismos para sus receptores. Aunque, se señala, sólo cuando atienden a una pequeña parte de los desempleados. En este sentido, la elección correcta de las iniciativas a apoyar es fundamental para el éxito de los programas y para el logro de un efecto demostración positivo al resto de los potenciales emprendedores locales.

d) Desarrollo local y economía social. La necesidad de un esfuerzo de combinación con la economía productiva. Empresas recuperadas y cooperativas.

³² Estudios en este tema señalan que aquellos que pasaron del desempleo al autoempleo tienen proyectos más cortos que los que entran desde el empleo. Igualmente, las empresas establecidas por desempleados de corto plazo tienen más probabilidad de éxito que las establecidas por desempleados de largo plazo. Desde el punto de vista de la organización industrial, Caves (1998) señala que en los sectores de baja tecnología es donde la experiencia previa tiene un mayor impacto en las posibilidades de éxito empresarial en términos de supervivencia de la iniciativa.

Un elemento que no debemos olvidar y mencionar claramente: el cambio estructural de los diferentes territorios está en función de las características propias de cada espacio y existen una serie de pre-requisitos para que se produzca una transformación hacia los sectores más dinámicos de la economía global (como la microelectrónica, la biotecnología, etcétera) o incluso hacia sectores tradicionales que requieren muy bajos costes o muy alta especialización (calzado, textil, etcétera). Hay que admitir que, al menos en el corto y el medio plazo, no todos los territorios están en condiciones de enfrentar dicha dinámica. Es más, hay que aceptar que muchas áreas tienen un bajo nivel de actividad económica precisamente porque carecen de las oportunidades económicas y la potencia endógena para desarrollarse. En estos casos, muchas veces el modelo de desarrollo puede ser un *desarrollo artificial* en el que se entierran grandes sumas de dinero prolongando la agonía de un área sin capacidad evolutiva, ya que las posibilidades no agrarias no son ni tantas, ni tan sencillas, ni tan baratas como con frecuencia parecen suponer sus entusiastas partidarios (Etxezarreta, 1994). En este sentido, las zonas con una densidad de población muy baja, con condiciones geográficas complejas y “alejadas” de los centros de consumo y recursos puede que tengan sus oportunidades más ligadas a un espacio natural de gran calidad, a una belleza natural elevada y valorizar actividades de mercado ligadas a estos recursos sea la opción más adecuada, aún cuando dicha línea no implique en términos agregados un gran volumen de producción y empleo (Matesanz, 2001). Cuando pensamos en economías de desarrollo intermedio, estas situaciones se magnifican porque las oportunidades alternativas (como el turismo, o la artesanía, la agricultura ecológica, etcétera) no son tantas por la lejanía de los grandes centros de consumo de renta alta y media. El caso argentino, especialmente de muchas regiones lejanas, es claro en este sentido.

¿Qué posibilidades existen para este tipo de territorios? ¿Qué hacer desde la política de desarrollo local? ¿Hacer algo? ¿Qué mecanismos del desarrollo poner en funcionamiento? ¿Cuántos recursos “gastar” en estos espacios? ¿No sería mejor dejarlos “vírgenes” como reservas naturales o, en todo caso, no intentar un desarrollo que finalmente sería “externo”? En Europa una parte de estas preguntas se han respondido desde lo que se ha llamado los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE).

Los NYE se basan en políticas públicas frente a actuaciones más ligadas al crecimiento económico y de la productividad. Representan una apuesta por un desarrollo económico diferente ya que acentúan la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos y pretenden crear tejido económico y social en y desde los ámbitos locales. Para una parte importante de espacios territoriales estas iniciativas locales de empleo constituyen una vía, cada vez menos minoritaria, de creación de empleos en Europa, siendo además importantes en la medida que armonizan solidaridad, creatividad y desarrollo económico.

Los NYE´s parten de la constatación de la existencia de nuevas necesidades sociales que tienen su origen en las transformaciones demográficas, económicas, sociales y culturales de las últimas décadas, cuya satisfacción no es bien resuelta ni por el sector público ni por el mercado, y que se expresa en una gran demanda insatisfecha de servicios de la vida cotidiana (a los hogares, de atención a la infancia y la tercera edad, de aprovechamiento de las nuevas tecnologías) de mejora de la calidad de vida (la vivienda, la seguridad, el transporte colectivo, el comercio de proximidad) del tiempo libre (el turismo, los medios de comunicación locales, el patrimonio y el desarrollo cultural) y los servicios medioambientales (la protección de espacios, la gestión de residuos y del agua, el control y la reglamentación medioambientales).

La capacidad de empleo en estos sectores se ha contrastado en los últimos años, configurándose como acciones que se dirigen a aumentar la intensidad de empleo del crecimiento, que por sí solo no es ya garantía ni de crecimiento del empleo ni de mejora en el bienestar. En este sentido, los NYE, incorporan claros criterios de equidad y de sostenibilidad sin, por ello, renunciar necesariamente a una cierta rentabilidad de mercado. Los ámbitos de los nuevos yacimientos de empleo deben definirse territorialmente, ya que

son las características sociales y económicas del territorio las que definen necesidades concretas que son susceptibles de ser satisfechas creando empleo.

En muchas zonas de Argentina este tipo de política pública es una opción ya que no presentan los requisitos de partida para iniciar una senda de desarrollo en la línea de lo expuesto bajo el concepto de desarrollo endógeno. Ahora bien, pensar este tipo de políticas con la óptica estratégica del desarrollo endógeno es importante para su éxito a nivel de territorio. Así, crear redes de emprendedores y de artesanos, fomentar la confianza entre los actores, incorporar innovaciones (aunque sean menores a escala nacional o internacional), facilitar unos servicios adecuados para una mayor flexibilidad del aparato productivo, etcétera, siguen siendo actuaciones de política local de importancia para este tipo de territorios. Crear diseños y herramientas innovadoras de política, siempre partiendo de la base de los recursos materiales e inmateriales disponibles, puede proporcionar pequeñas mejoras en la calidad de vida de las personas y, como no, en la productividad y estructura productiva de los espacios.

Ahora bien, como ya se ha señalado, la intensa crisis desde mediados de 1998 que terminó (cuando la crisis “estalla” en 2002) con el modelo de crecimiento económico implementado con la Convertibilidad hizo claramente visible el hecho de que el mero crecimiento económico e incremento de la productividad no eran suficientes para lograr un desarrollo sostenible; el desarrollo social a la par, se vio claramente, era necesario. Las políticas locales posteriores vieron claramente esta situación y las políticas sociales fueron el centro de muchos esfuerzos en esta dirección. Así, las políticas alimentarias y sanitarias de algunos municipios, la gestión de los programas de empleo, el apoyo a los microemprendimientos, son claros ejemplos de estas políticas sociales.

Sin embargo, la disociación que nos señala Villar (2004) entre política social y política productiva que se ha producido a nivel local nos lleva a una política de desarrollo local que, muchas veces, pone parches a las situaciones de pobreza, inequidad y marginación pero que, en muchos casos, limita su propia sostenibilidad si no logra incorporar a los actores objeto de la política social en el sistema productivo formal.

En este sentido, las empresas recuperadas que surgen después de la crisis son un claro ejemplo intermedio entre el desarrollo productivo y la política social que es interesante seguir. Muchas de estas acciones empezaron teniendo un objetivo social; mantener el empleo y la fábrica en marcha. En estas iniciativas se conjugan muchos de los elementos del desarrollo local; control de los actores, fijación de objetivos, inicios partiendo de los propios recursos, etcétera. Sin embargo, el objetivo social debe ser acompañado con un cierto éxito productivo y comercial (éxito que puede ser local, regional, nacional o internacional dependerá del tamaño, del sector y de otros factores) que haga que el proyecto pueda auto-mantenerse. En un primer momento muchos factores pueden generar el éxito competitivo de este tipo de proyectos: salarios bajos y flexibles en función de la situación del proyecto, una cierta informalidad del mismo, pocas exigencias de calidad, estándares bajos, etcétera. Ahora bien, si este tipo de proyectos no logran “dar un salto adelante” en el que empiecen a incorporarse los elementos que hemos mencionado en este trabajo tales como: organización en red, actividades de innovación, canales de distribución adecuados, entonces el proyecto puede no ser viable a largo plazo.

De igual forma sucede con las experiencias cooperativas, de más larga raigambre en Argentina que las empresas recuperadas. Poseen ventajas en términos de mano de obra cualificada, bajos niveles de conflictividad, una red bien consolidada en el interior de la propia cooperativa, etcétera. También pueden presentar problemas como un sistema de decisión y diseño empresarial poco acorde con la flexibilidad que exigen los mercados, etcétera. Sin embargo, una ventaja importante que suelen tener (y por la que, en definitiva, surgen) es lograr un tamaño adecuado para enfrentarse, financieramente, a las necesidades

que muchos mercados imponen tales como compra de insumos de todo tipo, atención a grandes compradores y un largo etcétera. En este sentido, las cooperativas tienen la ventaja de lograr un tamaño que les puede permitir obtener ventajas de diversos tipos y que las unidades más pequeñas no pueden lograr.

En definitiva, la forma de la propiedad o la estructura de las empresas no es la clave en el marco del desarrollo local productivo, si no que esta estructura permita a las empresas obtener ventajas para competir a la par que mantengan un cierto contenido social en sus objetivos. En España, un caso paradigmático es la Cooperativa Mondragón que ha llegado a ser un líder mundial en muchas líneas de producto, incluyendo en sus actividades formación, investigación, marketing, exploración de mercados y todo ello sin dejar de lado un criterio eminentemente social de preocupación por los trabajadores y su entorno local (en su web se hace un repaso de esta “experiencia”, como ellos mismos definen, <http://www.mcc.es/esp/index.asp#>)

Así, (elevándonos hacia el papel público en el desarrollo local) la política social debe contemplar mecanismos que hagan que los actores receptores de la misma puedan insertarse en los mercados laborales formales y, cuando los sujetos receptores sean emprendimientos productivos, el objetivo debe ser que dichos actores sean competitivos, y puedan subsistir, en los términos que el actual modelo de desarrollo económico supone. Las aportaciones de la gestión del desarrollo local con una visión integradora de estas políticas, acorde por otro lado con el perfil productivo y las habilidades de cada territorio, son un elemento clave para producir ese salto adelante que se ha mencionado.

e) Límites y oportunidades de la política de desarrollo local en la Argentina. Algunas reflexiones finales.

Como nos recuerda Villar (2004)³³, el desarrollo local en Argentina ha sido el producto de una reacción preactiva e innovadora de una parte de la dirigencia local ante los nuevos problemas que se le presentaban, permitida esta reacción por la política macroeconómica nacional que viabilizó la reconstitución de los entramados y perfiles productivos. Sin embargo, el desarrollo local en Argentina ha quedado más centrado en el enfoque del desarrollo y la economía social, buscando espacios de articulación y asociación público-privada, en detrimento de un mayor énfasis en los planes y programas destinados a incrementar las externalidades y la productividad del sistema productivo local.

En este sentido, Gallichio (2004) señala que lo que se ha buscado en muchas ocasiones es sentar las bases (o pre-requisitos) para pensar en proyectos de desarrollo productivos. Dichas bases se encuentran, en sentido amplio, en la construcción de capital social y se aplican, lógicamente, a aquellos territorios que no tienen la capacidad y los requisitos para iniciar una senda de desarrollo endógeno y, por lo tanto, de “instalar” una estrategia de desarrollo productivo. El mismo autor, nos señala que este tipo de política ha tenido éxito en diversos aspectos, como por ejemplo:

- logran mayores niveles de autofinanciamiento,
- más trabajo de coordinación interinstitucional,
- mayor autoestima,
- más inversiones público-privadas,
- formación de equipos locales,

³³ En el trabajo de Villar (2004) que está disponible on-line se hace un exhaustivo repaso a, aproximadamente, una década de desarrollo local en Argentina. A él hay que recurrir para ejemplos particulares y para una descripción tanto nacional como local de políticas de desarrollo social y productivo.

- apertura municipal hacia la comunidad,
- procesos de mayor conocimiento de la realidad del territorio,
- internacionalización de las categorías y conceptos del desarrollo local,
- articulación intermunicipal,
- reconocimiento y legitimidad de las iniciativas, disminución de factores psicosociales de riesgo en madres y jóvenes,
- mejoras en aspectos pedagógicos,
- mayores grados de iniciativa social y económica, recuperación de vínculos, ampliación de temas en las mesas de trabajo,
- fortalecimiento del espacio local, entre otros.

Dichas políticas son fundamentales para el desarrollo local en su versión (europea) más productiva, centrada en las redes de empresas locales o, en todo caso, en la organización de la producción flexible en la que el territorio y la innovación juegan un papel central en la inserción competitiva de la economía local en la globalización. Becattini (2006) nos recordaba la estructura sectorial y el reparto territorial de la población de un país “viejo”, es decir, que hace siglos que está en el concierto de los intercambios internacionales, derivan del efecto consolidado de una larga serie de pruebas y errores, de éxitos y fracasos, de operadores públicos y privados, que se hunde en el pasado del país lo que, en definitiva, explica su diseño territorial y su posición dentro de la división internacional del trabajo. En este sentido, Argentina, o muchas de sus regiones, es un país “nuevo” en muchos aspectos de la división industrial y de servicio mundial (no así agrícola). Así, la necesaria sedimentación social de los saberes, las experiencias comunitarias, no se ha producido, o no con el suficiente tiempo e intensidad, por lo que los aspectos de desarrollo social de las estrategias son más necesarios que en la “vieja Europa”.

Ahora bien, la década de economía del Consenso de Washington en Argentina ha dejado a las economías regionales en una profunda crisis especialmente en cuanto a sus perfiles de desarrollo. Dicha crisis ha sido abrupta o paulatina (Arroyo, 2003). En cualquiera de los dos casos, aunque de forma más fácil cuando la crisis se produce paulatinamente, la crisis supone una oportunidad para los espacios locales de canalizar y catalizar las habilidades, las capacidades y los valores existentes hacia un tipo de sistema productivo local más acorde con lo señalado en este trabajo que, entre otras cosas, ha demostrado una mayor resistencia a las crisis en términos de empleo y de actividad económica.

En este sentido, las políticas productivas deben ser acometidas dado que en muchos territorios existe la oportunidad económica, social y política. Dicha política debe partir de la realidad del territorio incidiendo en el tamaño y perfil productivo de los municipios (Villar, 2004) y de la necesidad de redefinir, en muchos casos, el territorio político en términos del territorio económico activo para el desarrollo endógeno como se ha señalado en este texto. Por último, volver a señalar que existen múltiples modelos de desarrollo que se pueden seguir, como nos recordaba Garofoli, y que el conocimiento profundo del diseño territorial y la especialización productiva es un paso previo ineludible a la implementación de políticas como las que aquí se han señalado.

III. Bibliografía del eje regionalismo

- AGHÓN, G.; ALBURQUERQUE F.; CORTÉS CASTELLANOS, P. (2001). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Análisis Comparativo*. CEPAL, Santiago de Chile.
- ALBURQUERQUE, F. (2001). *Evaluación y reflexiones sobre las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina*, mecanografiado, Madrid, Consejo de Investigaciones Científicas.
- ALBURQUERQUE, F. (2004). "El enfoque del desarrollo económico local". *Cuadernos DEL N° 1, Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. Programa AREA–OIT Argentina Italia Lavoro, Octubre, Buenos Aires.
- ALBURQUERQUE, F. (2004a). "Desarrollo local y descentralización en América Latina". *Revista de la CEPAL N° 82*, Abril, Santiago de Chile.
- ALBURQUERQUE, F. (2006). *Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva*, Cuarto taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva, BID, disponible en <http://www.iadb.org/publications/Reports.cfm?language=Sp&parid=4>
- ALTSCHULER, Bárbara (2003). "El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina". Ponencia presentada al V Seminario de REDMUNI, Octubre, Mendoza.
- ALTSCHULER, Bárbara (2004). *Situación actual de los Municipios Argentinos en cuanto al Desarrollo Económico Local y la Economía Social*. Primer Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- AROCENA, J. (1995). *El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo*. CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- AROCENA, J. (1997). "Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual". En: *Persona y Sociedad*. ILADES, Santiago de Chile.
- AROCENA, J. (1997a). "El Desarrollo Local Frente a la Globalización". En: García Delgado, Daniel (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. FLACSO, CBC y UCC, Buenos Aires.
- AROCENA, J. (1998). "Políticas Locales, Innovación y Desarrollo". Ponencia en el III Congreso del CLAD.
- ARROW, K. J. (1962). "The economic implications of learning by doing", *Review of economic studies*, 29, 155-173.
- ARROYO, D. (2003). "Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina", en Jefatura de Gabinetes de Ministros (2003) *Desarrollo local*.
- ATTIAS, A. (2002). "La gestión asociada de Municipios como una estrategia de desarrollo local: el caso de las Microrregiones en la Provincia del Chaco". Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes – Asociación Argentina de Políticas Sociales. Bernal.
- AYDALOT, P. (ed.) (1986). *Milieux Innovateurs en Europe*, GREMI. París.
- Banco Mundial (1990). *Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990*. Washington, DC.
- Banco Mundial (2000). *Cities In Transition*. Septiembre. Washington, DC.

Módulo de Formación General: Desarrollo Local (I)
Eje 1 Regionalismo y Desarrollo

- Banco Mundial (2001). *The Challenge Of Urban Government. Policies And Practices*. Washington, D.C.
- BECATTINI, G. (1979). "Dal 'Settore' Industriale al 'Distretto' Industriale. Alcune Considerazioni sull'Unità di Indagine dell'Economia Industriale", *Rivista di Economia e Politica Industriale* (actualmente L'Industria), nº. 1, ene-abr, pp. 7-21.
- BECATTINI, G. (2006). "Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial", *Revista de Economía Industrial*, 359, 21-27.
- BECATTINI, G. y RULLANI, E. (1996). "Sistemas productivos locales y mercado global", *Información Comercial Española. Revista de Economía* num. 754. Junio. Madrid, pp. 11-25.
- BID (1997). *Estrategia para reducir la pobreza*, Marzo, disponible en http://www.iadb.org/sds/publication/publication_11_s.htm
- BID (2003). *Competitividad. Documento de estrategia*, agosto, disponible en http://www.iadb.org/sds/doc/sds-Estrategia_Competitividad.pdf
- BID (2004). *Guía práctica para la puesta en marcha de proyecto de fomento de clusters*, FOMIN, disponible en http://www.iadb.org/mif/v2/spanish/files/dini_doc_tallerCO04.pdf
- BISANG, R. (1998). "Apertura industrial y conglomerados económicos", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* Vol. 38. Otoño. Págs. 143-177.
- BOISIER, S. (1998). "Post-Scriptum Sobre Desarrollo Regional: Modelos Reales y Modelos Mentales". En: *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, Madrid.
- BOISIER, S. (1999a). *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. CEPAL/ILPES. Ediciones UBB. Santiago De Chile.
- BOISIER, S. (1999b). *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*. CEPAL, Santiago de Chile.
- BOISIER, S. (2001). "Desarrollo (Local). ¿De Qué Estamos Hablando?". En: Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (2001), *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Ed. HomoSapiens, Rosario, Argentina.
- BOISIER, S. (2005). "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?". En: *Revista de la CEPAL* Nº 86, Agosto, Santiago de Chile.
- BOISIER, S.; SABATINI, F.; SILVA, V. ; SOJO, A. y VERGARA, P. (1994). "La descentralización: el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad ". En Curbelo, J.L.; Albuquerque, F.; De Mattos, C. A. y Cuadrado, J. R. *Territorios en transformación*. CSIC. Madrid. pp. 351-391.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Madrid.
- BORTAGARAY, I. (2003). "Patrones tecnológicos en los países pequeños de América Latina. Aprendiendo del caso de Costa Rica", *Revista Espacios*, Vol. 22 (3), disponible en <http://www.revistaespacios.com/a01v22n03/01220351.html>
- BOSCHERINI, F.; LÓPEZ, M. y YOGUEL, G. (1998). *Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: un instrumento de capacitación aplicado al caso de Rafaela*, Nota Técnica 17/98. OEA.

Módulo de Formación General: Desarrollo Local (I)
Eje 1 Regionalismo y Desarrollo

- BRUSCO, S. (1992). "The idea of industrial districts: its genesis", en Pyke, F., Becattini, G. y Sengenberger, W. (Eds.). *Industrial districts and interfirm co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Ginebra, 10-19.
- BRUSCO, S. (1996). "Sistemas globales y sistemas locales", Información Comercial Española. Revista de Economía núm. 754. Junio. Madrid, pp. 63-73.
- CAMINOTTI, M. (2003). "Regionalización y gestión del desarrollo local en la Provincia de Buenos Aires. La experiencia del Plan Estratégico 'Tuyú, Mar y Campo'". En: Cravacuore D. (Coord.) (2003), *Alianzas para el desarrollo local en la Argentina*. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- CAMINOTTI, M. y MADDOERY, O. (2000). "Gobierno y Política de Desarrollo Local en Argentina. El Plan Estratégico Rosario". Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Octubre, Santo Domingo, República Dominicana.
- CASTELLS, M. (2001). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Ed. Siglo XXI, México.
- CAVES, R. E. (1998). "Industrial organisation and new findings in the turnover and mobility of firms", *Journal of Economic Literature*, Vol. 36/4, pp. 1947-1982.
- CEPAL (2000). *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela*, Argentina. CEPAL, Santiago de Chile
- CEPAL / GTZ (2000). *Consortios Regionais de Desenvolvimento: Os mercados regionais do Rio de Janeiro*. Santiago de Chile.
- CHOCONI, S. (2003). "Algunas ideas críticas sobre el desarrollo local: El caso de los consorcios productivos de la Provincia de Buenos Aires, Argentina". En: *Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 34, N° 135, 10/11/2003, México.
- CINGOLANI, M. (1997). "La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudios de caso en dos Entes de Cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba". En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- CINGOLANI, M. (2001). "La cooperación intermunicipal después de la descentralización en la provincia de Córdoba: oportunidades y restricciones". En: INAP (2001), *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. EUDEBA, Buenos Aires.
- CIUFFOLINI, M. A. (1997). "Problemas y estrategias para el desarrollo económico en la Región del Valle de Punilla. La perspectiva de los actores". En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- CLAD (1985). *Gobierno Local y Desarrollo Económico en América Latina*. CLAD, Caracas.
- COPPEDGE, M. (1996). "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En: *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. CORDES-PNUD, Quito.
- CORAGGIO, J. L. (1997). *Descentralización, El Día Después*. Serie Cuadernos de Posgrado de la Oficina de Publicaciones del CBC, UBA. Buenos Aires.
- COSTA CAMPI, M.T. (1995). "Cambios en la organización industrial: cooperación local y competitividad internacional", en: Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (Eds.). *Desarrollo económico local en Europa*, Economistas libros, Colegio de Economistas, Madrid, 105-136.

Módulo de Formación General: Desarrollo Local (I)
Eje 1 Regionalismo y Desarrollo

- COSTAMAGNA, P. (2005). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Argentina*. ILPES / CEPAL GTZ.
- COSTAMAGNA, P. (s/f). "El desarrollo económico local y el rol de las instituciones de apoyo al sector productivo". En Internet: <http://www.redel.cl/experiencias/exp-internac/Costamagna1.html>
- COSTAMAGNA, P. y SALTARELLI, N. (2004). "Las Agencias de Desarrollo Local como Promotoras de la Competitividad de las Pymes. Experiencia del Caso Argentino". En: Rhi Sausi, J. L. (Ed.) (2004), *El Desarrollo Local en América Latina, Logros y desafíos para la cooperación europea*. RECAL / CESPI/ Nueva sociedad, Caracas.
- COURLET, C y SOULAGE, B. (1995). "Dinámicas industriales y territorio", en Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, 227-252.
- CRAVACUORE, D. (2000). "La gestión de consorcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires. Análisis de caso". Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD, Octubre, Santo Domingo.
- CRAVACUORE, D. (2001). "Análisis de gestión del consorcio productivo del Sudoeste Bonaerense". En: INAP (2001), *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. EUDEBA, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. (2001a). "La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades". En: Lournaga, M. E. (Coord.), *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Ediciones de la Banda Oriental / Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Montevideo.
- CRAVACUORE, D. (Comp.) (2002). *Innovación en la Gestión Municipal*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. (Coord.) (2003). *Alianzas para el desarrollo local en la Argentina*. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. y BADÍA, G. (2000). *Experiencias positivas en gestión local*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D.; ILARI, S., y VILLAR, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D y CLEMENTE A. (2006); "El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Guatemala (Guatemala), 8 de noviembre de 2006. www.clad.org.ve/fulltext/0055602.pdf
- DABAT, G. (2002). *Desde Adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- DABAT, G. (2006). "Políticas municipales de fomento de exportaciones locales en Argentina: implicancias de su condición de territorios periféricos", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, 21, 55-85
- DE LISIO *et al.* (1998). "Consortios Productivos Intermunicipales: el desafío regional". En Cuaderno N° 4, Serie Investigación, Instituto Provincial de Acción Cooperativa, Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Buenos Aires, Julio, Buenos Aires.
- DEI OTTATI, G. (1996). "El Distrito Industrial y el Equilibrio entre Cooperación y Competencia", *Información Comercial Española*, 754, 85-95.

Módulo de Formación General: Desarrollo Local (I)
Eje 1 Regionalismo y Desarrollo

- DEL CASTILLO, J. (director) (1994). *Manual de desarrollo local*. Estudios de Economía, Departamento de Economía y Hacienda, Comunidad Autónoma del País Vasco, Bilbao.
- DÍAZ DE LANDA, M. (2003). “Desafíos a la sustentabilidad de los gobiernos locales: Micro-municipalismo y viabilidad política de la regionalización subprovincial”. Ponencia presentada al V Seminario de REDMUNI, Octubre, Mendoza.
- DÍAZ DE LANDA, M. Y CINGOLANI, M. (2000). “Oportunidades y restricciones a la cooperación intermunicipal en los servicios descentralizados. El caso del sistema de salud en Córdoba, Argentina”. Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD, Octubre, Santo Domingo.
- DÍAZ DE LANDA, M. y PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (1996). *En lo pequeño y lo pobre... ¿Qué pasa con la salud?* Universidad Católica de Córdoba / Ed. Alveroni, Córdoba, Argentina.
- DONATO, V. (2001). *Evolución territorial-sectorial de las Pymes. 1994-1920*. Universidad de Bologna (Argentina) y Observatorio Permanente de las PyMEs Argentinas – IDI UIA, Buenos Aires.
- DURAND, L. y SCHMUCK, M. E. (2003). “Desarrollo local y cuestión metropolitana. La experiencia de la Agencia de Desarrollo Región Rosario”. En: Cravacuore, D. (Coord.) (2003), *Alianzas para el desarrollo local en la Argentina*. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- ECHEVERRÍA, R. G. (2000). *Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe*, Revista de la CEPAL, 70, abril, 147-160.
- ELGUE, M. (2001). “Territorios Organizados y Desarrollo Local Asociativo”. Ponencia presentada en el Comité de Investigadores Latinoamericanos de la Alianza Cooperativa Internacional, Buenos Aires.
- ELGUE, M. (Comp.) (1999). *Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas*. Ed. Corregidor, Buenos Aires.
- ELGUE, M. (2006) *Más allá de “lo económico” y “lo social”* Ed Corregidor, Buenos Aires.
- ETXEZARRETA, M. (1988). *El desarrollo rural integrado*, Serie Estudios del MAPA, Secretaria General Técnica.
- FERNÁNDEZ, R. y TELADO, J. C. (2002). “PyMEs: desarrollo regional y sus condicionantes macro. Dinámica de acumulación general y especificidades del sistema financiero bancario en la Argentina de los '90”. En: *Realidad Económica* N° 188, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ, S. (2003). “Políticas de reconversión productiva en la provincia de Córdoba. El caso de Colonia Caroya”. En: Cravacuore D. (Coord.) (2003), *Alianzas para el desarrollo local en la Argentina*. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- FERRARO, C. (2003). “Desarrollo productivo local en Argentina”. Trabajo realizado en el marco del proyecto BID 925/OC-AR Per II, CEPAL. Mimeo, Buenos Aires.
- FERRARO, C. y COSTAMAGNA, P. (2000a). *Entorno institucional y Desarrollo Productivo Local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela*. CEPAL, LC / BUE / R246, Buenos Aires.
- FINOT, I. (2001). “Descentralización en América Latina: teoría y práctica. En: *Serie Gestión Pública* N° 12, CEPAL, mayo, Santiago de Chile.
- FINOT, I. (2003). “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local” En: *Serie Gestión Pública* N° 36, CEPAL, octubre, Santiago de Chile.
- FINOT, I. (2005). “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”. En: Revista de la CEPAL N° 86, Agosto, Santiago de Chile.

Módulo de Formación General: Desarrollo Local (I)
Eje 1 Regionalismo y Desarrollo

- FUÀ, G. (1983). "L'industrializzazione nel nord est e nel centro", en G. Fuà y C. Zachia (eds.), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino.
- GAFFARD, J. L. y QUÉRÉ, M. (1996). "Innovación, modelos de crecimiento y desarrollo local", Información Comercial Española. Revista de Economía, 754, 25-39.
- GALLICCHIO, E. (2003). "El desarrollo local en América Latina. Algunos aprendizajes y cuestionamientos". Ponencia en el V Seminario de REDMUNI, Octubre, Mendoza.
- GALLICCHIO, E. (2004). "El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social", Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004, disponible en http://www.desarrollolocal.org/documentos/Gallicchio_DLyCapitalSocial.pdf
- GALLICCHIO, E. (Coord.) (2002). *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*. Programa Alianzas Estratégicas para el Desarrollo CLAEH-ALOP, Montevideo.
- GARCÍA DELGADO, D. (1997a). "Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión". En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, D. (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Ed. Grupo Norma, Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, D. (2003a). "Desarrollo local y reconstrucción del país". En: Revista del CIAS N° 525, Agosto.
- GARCÍA DELGADO, D. (Comp.) (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- GARNIER, L. (1999). "Función de coordinación de planes y políticas". En: revista *Instituciones y Desarrollo* N° 5, Diciembre. <http://www.iigov.org/revista/>
- GAROFOLI, G (1983). "I sistemi Producttivi Locali: Tipologie e meccanismi di funzionamento" en *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, de Irer, Franco Angeli Editore, Milán.
- GAROFOLI, G. (1986). "Modelos locales de desarrollo", *Estudios Territoriales*, 22,157-168.
- GAROFOLI, G. (1995). "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, 51-71.
- GTZ (s/f). "Instrumentos para el Desarrollo Económico Local: Las Agencias de Desarrollo Económico Local". En Internet: http://www.wiram.de/toolkit/espanol/hexagon/hexa_governance_LEDA.htm
- HARROD, R. F. (1939). "An essay in dynamic theory", *Economic Journal*, marzo, 14-33.
- ILARI, S. (2001a). "Reflexionando sobre la articulación de las políticas sociales". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD. Noviembre, Buenos Aires.
- ILARI, S. (2002a). "Estrategias de Articulación en el Marco de la Crisis en Argentina". En: Bomtempo, B.; De Carvalho, D.; De Souza, N., y Demo, P. (Orgs.), *Novos Paradigmas da Política Social*. Programa de Posgraduación en Política Social, Universidade de Brasília, CDU 32:33, Colección Política Social, N° 1, Noviembre, Brasília DF.

Módulo de Formación General: Desarrollo Local (I)
Eje 1 Regionalismo y Desarrollo

- ILARI, S. (2002b). "Fragmentación y articulaciones de la política social local". En: Cravacuore, L. (Comp.), *Innovación en la Gestión Municipal*. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.
- INAP (2001). *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. EUDEBA, Buenos Aires.
- IRMASA (1991). *El espacio y la innovación propios del desarrollo local*, Cuadernos de desarrollo local, IRMASA, Madrid.
- ITURBURU, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. INAP, Buenos Aires.
- ITURBURU, M. (2001). *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local* (2a. edición). INAP, Buenos Aires.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2003). *Desarrollo Local*. JGM, Buenos Aires.
- JOHNSON, B. y LUNDVALL, B. (1994). "Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional", Comercio Exterior, vol. 44, 8, agosto, 1994.
- KATZ, J. (1999). "Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años noventa: Después del "Consenso de Washington" qué?. Ponencia para el Seminario Políticas para fortalecer el Sistema Nacional de Innovación: La experiencia internacional y el camino emprendido por Argentina. Buenos Aires 6-7 de septiembre de 1999.
- KOSACOFF, B. (1999). "Un sistema competitivo", El Clarín ECONÓMICO, Domingo 12 de septiembre de 1999, 44.
- LALL, S. (1999). "Science, technology and innovation in East Asia: lessons for Argentina after the crisis", Ponencia para el Seminario Políticas para fortalecer el Sistema Nacional de Innovación: La experiencia internacional y el camino emprendido por Argentina, Buenos Aires 6-7 de septiembre de 1999.
- LÓPEZ, A. y LUGONES, G. (1998). "Los tejidos locales ante la globalización de cambio tecnológico", REDES. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia, Vol.5, 12, 13-51.
- LUCAS, R. E. (1988). "On the mechanics of economic development", Journal of Monetary Economics, 22, 1, 129-144.
- MADOERY, O. (1997). "La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario". En García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- MADOERY, O. et al. (2002). "Nuevos instrumentos de política de desarrollo en el Gran Rosario: el desafío de crear una agencia para el desarrollo regional". En: Díaz, C.; Grandinetti, R., y Nari, P. (Comp.), *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Ed. HomoSapiens, Rosario Argentina.
- MADOERY, O. (2003). "La experiencia institucional de apoyo al desarrollo local en Cañada de Gómez". En: Cravacuore, D. (Coord.) (2003), *Alianzas para el desarrollo local en la Argentina*. Ed. Dunker, Buenos Aires.
- MAILLAT, D. (1995). "Desarrollo territorial, milieu y política regional". En Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, 37-53.
- MATESANZ, D. (2001). *El desarrollo rural en los noventa. Una aproximación desde la teoría del desarrollo endógeno*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

Módulo de Formación General: Desarrollo Local (I)
Eje 1 Regionalismo y Desarrollo

- MATESANZ, D. (2002). "La innovación y el territorio. Dos factores estratégicos para la competitividad y el empleo: los factores de entorno", en Dabat, G. (Dir.): *Desde dentro. Políticas Municipales de Comercio Exterior*, Universidad Nacional de Quilmes, 2002
- MÉNDEZ, R. y CARAVACA, I. (1996). *Organización industrial y territorio*, Editorial Síntesis. Madrid.
- MENY, I. y THOENIG, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- MUÑOZ, O. (s/f). "Hacia la construcción de un cluster". En Internet: http://www.minmineria.cl/img/Hacia_la_construccion_de_un_cluster.pdf
- NACLERIO, A. y BONAPARTE, R. (1998). "Los consorcios productivos de la provincia de Buenos Aires: estructura económica y asociatividad productiva". En: Informe de Coyuntura, Año 8, Nº 76.
- NAFRIA, G. (1997). "El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires". En García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- OCDE (2003). *Iniciativa empresarial y desarrollo económico local*, Paris.
- OLONA BLASCO, J. (1993) "Espacio rural, agricultura y medio ambiente", Revista de estudios Agro-sociales, 163, 277-291.
- OSZLAK, O. (1997a). "Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego". En: Oszlak, O. (Comp.) (1997), *Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Vol. 1. CEA / Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1995). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En: revista *Redes* Nº 4. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- PAVITT, K. (1984). "Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory", *Research Policy* 13, 1984, 343-374.
- PERROUX, F. (1955). *Note sur la notion de pôle de croissance*, *Économie Appliquée*, 7, 307-320.
- Plan Fénix (2003). "Economías Regionales. Segundo Encuentro de Universidades Nacionales. Río Cuarto, 24 y 25 de marzo de 2003". Ed. Universidad Nacional de Río Cuarto y UBA.
- PRATS, J. (s/f). "Gobernar en tiempos de turbulencias". Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Colección de Papers. Paper Nº 19. En Internet: <http://www.iigov.org/papers>
- PRATS, J. O. (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". En: *Instituciones y Desarrollo* Nº 134-15. Diciembre. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- Proyecto Local (2002). *Incubadoras o Viveros de Empresas*. Barcelona. En Internet: <http://www.proyectolocal.org/Documents/2/Incubadoras%20de%20empresas.doc>
- Proyecto Local (s/f). "Los agentes del Desarrollo Local". En Internet: <http://www.proyectolocal.org/Documents/2/Planificación%20y%20gestión%20del%20desarrollo%20local.doc>
- REYNOLDS, P. D.; CAMP, S. M.; BYGRAVE, W. D.; AUTIO, E and HAY. M. (2001). *Global Entrepreneurship Monitor*, Executive Report.
- RHI-SAUSI, J. L. (Ed.) (2004). *El Desarrollo Local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. RECAL / CESPI / Nueva Sociedad, Caracas.

Módulo de Formación General: Desarrollo Local (I)
Eje 1 Regionalismo y Desarrollo

- ROFMAN, A. (1994). "Transformaciones demográficas, sociales y económicas en nivel urbano regional en la Argentina contemporánea. El impacto del modelo de acumulación vigente". En: *Realidad Económica* N° 126, Buenos Aires.
- ROFMAN, A. (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Ed. Ariel, Buenos Aires.
- ROFMAN, A. (2000). *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*. Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- ROFMAN, A. (2002). "Transformaciones regionales en la Argentina contemporánea. El perfil general del fenómeno". En: Castanga, A.; Raposo, I., y Woelfin, M. (2002), *Globalización y Territorio*. VI Seminario Internacional. Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Ed. UNR, Rosario, Argentina.
- ROFMAN, A. (s/f). *Economías Regionales; Situación Actual y Propuestas de Reactivación con Equidad Social*. Mimeo.
- ROFMAN, Adriana y VILLAR A. (2006) (Compiladores) *Desarrollo Local en Argentina. Una Revisión Crítica Del Debate Actual*. Ed. Espacios. Mayo, Buenos Aires.
- ROMER, P.A. (1986). "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy* vol. 94, 5, 1002-10035.
- SÁEZ CALA, A. (coord.) (1999). *Transformación y ajuste productivo en los sistemas locales de empresas: El valle del juguete*, Fundación Universitaria San Pablo C.E.U. Valencia.
- SÁNCHEZ FLORES, S. (2002). "Capacitación de los Trabajadores Sociales como Agentes de Desarrollo Local". Montpellier, Francia. En Internet:
http://www.aforts.com/colloques_ouvrages/colloques/actes/interventions/sanchez_susana.doc
- SAXENIAN, A. (1994). *Regional advance, culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.8, 65-94.
- SILVA LIRA, I. (2005). "Desarrollo económico local y competitividad territorial". En: *Revista de la CEPAL* N° 85, Abril, Santiago de Chile.
- SOLOW, R. (1956). "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly journal of economics*,
- STÖHR, W (1987) "El desarrollo económico regional y la crisis económica mundial". *Estudios Territoriales*, 25. Pp.15-24.
- TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- TECCO, C. (1994). "Los Municipios y la gestión del desarrollo local y regional". En: *Administración Pública y Sociedad* N° 9, Diciembre. IIFAP, UNC, Córdoba, Argentina.
- TECCO, C. (1997). "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los desafíos y roles institucionales". En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires
- TECCO, C. (2002). "Innovaciones en la Gestión Municipal y Desarrollo Local". En: Daniel Cravacuore (Comp.), *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.

Módulo de Formación General: Desarrollo Local (I)
Eje 1 Regionalismo y Desarrollo

- TECCO, C. y BERSAN, J. (1993). "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en la provincia de Córdoba". En: *Administración Pública y Sociedad* N° 8. IIFAP, UNC, Córdoba, Argentina.
- TECCO, C. y BERSAN, J. (2000). "La Cooperación Intermunicipal como Estrategia de Gestión Metropolitana. Un Desafío para el Area Metropolitana Córdoba (AMC), Argentina". Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD, Octubre de 2000, Santo Domingo, República Dominicana.
- TECCO, C. y BERSAN, J. (2001). "Las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipales la provincia de Córdoba durante el período 1988-1998". En: INAP (2001), *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. EUDEBA, Buenos Aires.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A (1988). *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Ediciones Pirámide. Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1984). *El estado frente a los problemas de desarrollo local*. Estudios Territoriales, 13-14, 127-138.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993). *Política económica local*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1995). "Desarrollo económico: Flexibilidad en la acumulación y regulación del capital", en Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, 135-147.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1996). "Desarrollo local y disparidades regionales en España", *Papeles de Economía Española*, 67, 81-95.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1997). "Desarrollo endógeno: mecanismos institucionales y culturales", *Revista Valenciana D'estudis Autònoms*, 21, 71-91.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1998). "Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual". Proyecto CEPAL / GTZ, "Desarrollo Económico Local y Descentralización", Santiago de Chile.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002). *Endogenous development*, Londres, Routledge.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch Editor, Barcelona.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. y Madoery, O. (2001). *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Ed. HomoSapiens, Rosario, Argentina.
- VICTORY, C. (1997). *Experiencias territoriales de Desarrollo Local. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Consejo Regional de Planificación, Santiago de Chile.
- VICTORY, C. (1997a). *Planificación estratégica municipal y desarrollo local*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Consejo Regional de Planificación, Santiago de Chile.
- VILLAR, A. (2002). "Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del BEL". En: Cravacuore, D. (Comp.) (2002), *Innovación en la Gestión Municipal*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.
- VILLAR, A. (2003). "La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina". Instituto Internacional de Gobernabilidad. Catalunya. España. Disponible en Internet: http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0109

Módulo de Formación General: Desarrollo Local (I)
Eje 1 Regionalismo y Desarrollo

- VILLAR, A. (2004). Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas, en Mundo Urbano, 24, disponible en http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&task=category§ionid=12&id=108&Itemid=50
- VILLAR, A. (2007) *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. Ed. Ciccus, en prensa.
- YOGUEL, G. (1998). "El ajuste empresarial frente a la apertura: La heterogeneidad de respuesta de las Pymes", Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol.38, 177-199.