

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 detraer 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:

- 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;
- 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.

Modalidad de apropiación de los beneficios	Tipología BID			
	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
* 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). * 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. * El territorio es considerado como un “lugar de vida” en el que se desarrolla la capacidad humana de producción y trabajo de una comunidad.	* 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). * 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. * Se trata de un modelo organizativo de redes de empresas e instituciones contextualizadas en un determinado ámbito geográfico.
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)	
* 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.	* 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.
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.	
* Becattini traslada la atención de un proceso productivo tecnológicamente definido a un proceso social-productivo culturalmente definido.	* Porter señala que la categoría conceptual de sector resulta inadecuada para enfrentar la estrategia competitiva empresarial.

C) Métodos utilizados	
* 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. * En ello intervienen diversas disciplinas además de la economía empresarial, incluyendo el análisis histórico, geográfico, sociológico y político.	* 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). * 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.
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).	
* 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.	* 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.
E) El papel estratégico de la localización (En ambos casos el papel de la localización es clave)	
* 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". * 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.	* Desde un enfoque empresarial lo local constituye principalmente un recurso estratégico, un factor clave de la estrategia competitiva.

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 IyD 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 IyD, los directivos de tres de las cinco plantas examinadas dijeron que no llevaban a cabo actividades de IyD 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